GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16
TOMO IV

Agosto de 2022

Segunda Sala (2), Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

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 16
TOMO IV

Agosto de 2022

Segunda Sala (2), Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

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

Consejo de la Judicatura Federal

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE PLENOS DE CIRCUITO

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**5°**	**Presidente**	**JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO
	2°		MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO
	3°		HUMBERTO MANUEL ROMÁN FRANCO
	4°		HÉCTOR LARA GONZÁLEZ
	5°		**JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ**
	6°		MARÍA DOLORES NÚÑEZ SOLORIO
	7°		MIGUEL ENRIQUE SÁNCHEZ FRÍAS
	8°		TAISSIA CRUZ PARCERO
	9°		MICHELE FRANCO GONZÁLEZ
	10°		CARLOS LÓPEZ CRUZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**2°**	**Presidente**	**ARTURO ITURBE RIVAS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		**ARTURO ITURBE RIVAS**
	3°		ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA
	4°		JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ
	5°		MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ
	6°		ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ
	7°		FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA
	10°		ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ
	11°		JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ
	12°		ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON
	13°		JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ
	14°		EMMA GASPAR SANTANA
	15°		IRMA LETICIA FLORES DÍAZ
	16°		MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS
	17°		ROLANDO GONZÁLEZ LICONA
	18°		JUAN CARLOS CRUZ RAZO
	19°		JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA
	20°		MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO
	21°		GUILLERMINA COUTIÑO MATA
	22°		ROSA GONZÁLEZ VALDÉS
	23°		JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**8°**	**Presidenta**	**MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO
	2°		ILIANA FABRICIA CONTRERAS PERALES
	3°		PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO
	4°		MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY
	5°		ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ
	6°		FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ
	7°		HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
	8°		**MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO**
	9°		GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES
	10°		MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO
	11°		FERNANDO RANGEL RAMÍREZ
	12°		GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ
	13°		JUDITH MOCTEZUMA OLVERA
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		MANUEL ERNESTO SALOMA VERA
	16°		ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**9°**	**Presidente**	**EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE
	2°		MARÍA EUGENIA GÓMEZ VILLANUEVA
	3°		LOURDES MINERVA CIFUENTES BAZÁN
	4°		IDALIA PEÑA CRISTO
	5°		ANTONIO REBOLLO TORRES
	6°		GENARO RIVERA
	7°		JOEL DARÍO OJEDA ROMO
	8°		REBECA PATRICIA ORTIZ ALFIE
	9°		**EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER**
	10°		GILBERTO ROMERO GUZMÁN
	11°		ELISA JIMÉNEZ AGUILAR
	12°		SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
	13°		JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
	14°		TARSICIO AGUILERA TRONCOSO
	15°		JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ
	16°		ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ
	17°		SANDRA VERÓNICA CAMACHO CÁRDENAS

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**2°**	**Presidente**	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		GILDARDO GALINZOGA ESPARZA
	1°		ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	1°		EUGENIO REYES CONTRERAS
	2°		**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**
	2°		RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO
	2°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA, Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO TIPOS DE PLENO (ESPECIALIZADOS)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Toluca	**4°**	**Presidente**	**MAURICIO TORRES MARTÍNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		_____
	2°		JORGE MARIO MONTELLANO ITURRALDE
	3°		MARÍA ELENA LEGUÍZAMO FERRER
	4°		**MAURICIO TORRES MARTÍNEZ**
Nezahualcóyotl	1°		HUGO GÓMEZ ÁVILA
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Nezahualcóyotl	**2°**	**Presidente**	**MANUEL MUÑOZ BASTIDA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA			
Naucalpan	1°		JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ
	2°		BENJAMÍN RUBIO CHÁVEZ
	3°		DAVID CORTÉS MARTÍNEZ
	4°		BERNARDINO CARMONA LEÓN
Nezahualcóyotl	**2°**		**MANUEL MUÑOZ BASTIDA**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	**2°**	**Presidente**	**JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL			
Toluca	1°		JACINTO JUÁREZ ROSAS
	2°		**JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO**
	3°		ISAÍAS ZÁRATE MARTÍNEZ
	4°		FERNANDO SÁNCHEZ CALDERÓN
Nezahualcóyotl	1°		MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Toluca	**2°**	**Presidente**	**JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO			
Toluca	1°		HERLINDA FLORES IRENE
	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
	2°		**JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ**
Nezahualcóyotl	2°		JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**2°**	**Presidente**	**ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ CLEMENTE CERVANTES
	2°		**ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS**
	3°		ALBERTO DÍAZ DÍAZ
	4°		FABIOLA MORENO PÉREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**7°**	**Presidente**	**MOISÉS MUÑOZ PADILLA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JESÚS DE ÁVILA HUERTA
	2°		RENÉ OLVERA GAMBOA
	3°		JACOB TRONCOSO ÁVILA
	4°		ROBERTO CHARCAS LEÓN
	5°		ÓSCAR HERNÁNDEZ PERAZA
	6°		SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO
	7°		**MOISÉS MUÑOZ PADILLA**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**6°**	**Presidente**	**JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JUAN MANUEL ARREDONDO ELÍAS
	2°		SAMUEL ALBERTO VILLANUEVA OROZCO
	3°		UBALDO GARCÍA ARMAS
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		PAULINO LÓPEZ MILLÁN
	6°		**JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**6°**	**Presidente**	**FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ
	2°		HÉCTOR PÉREZ PÉREZ
	3°		GABRIELA GUADALUPE HUÍZAR FLORES
	4°		ARMIDA BUENROSTRO MARTÍNEZ
	5°		GERMÁN RAMÍREZ LUQUÍN
	6°		**FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**2°**	**Presidente**	**JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA
	1°		JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
	1°		PATRICIO LEOPOLDO VARGAS ALARCÓN
	2°		MAURICIO JAVIER ESPINOSA JIMÉNEZ
	2°		FELISA DÍAZ ORDAZ VERA
	2°		**JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**3°**	**Presidente**	**JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ROGELIO CEPEDA TREVIÑO
	2°		ESTEBAN ÁLVAREZ TRONCOSO
	3°		**JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**2°**	**Presidente**	**JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ANTONIO CEJA OCHOA
	2°		**JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS**
	3°		FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**3°**	**Presidente**	**GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		EDMUNDO ADAME PÉREZ
	2°		ALEJANDRO ALBERTO ALBORES CASTAÑÓN
	3°		**GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ**
	4°		JORGE HOLDER GÓMEZ
	5°		GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL QUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Hermosillo	**3°**	**Presidente PENAL Y ADMVA.**	**LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Hermosillo	1°	PENAL Y ADMVA.	MARÍA LIZETH OLVERA CENTENO
	2°	PENAL Y ADMVA.	MANUEL MARÍA MORTEO REYES
	3°	PENAL Y ADMVA.	**LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA**
	1°	CIVIL Y TBJO.	ARTURO CASTAÑEDA BONFIL
	2°	CIVIL Y TBJO.	MARTÍN ALEJANDRO CAÑIZALES ESPARZA
	3°	CIVIL Y TBJO.	FEDERICO RODRÍGUEZ CELIS

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**2°**	**Presidente**	**ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		ALEJANDRA JARQUÍN CARRASCO
	2°		**ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN**
	3°		MANUEL DÍAZ INFANTE MÁRQUEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**1°**	**Presidente**	**FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	**1°**		**FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ**
	2°		MARÍA LEONOR PACHECO FIGUEROA
	3°		MANUEL ROJAS FONSECA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**1°**	**Presidente**	**SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	**1°**		**SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS**
	2°		JOSÉ GABRIEL CLEMENTE RODRÍGUEZ
	3°		ALEJANDRO DE JESÚS BALTAZAR ROBLES

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PUEBLA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Puebla	**1°**	**Presidente**	**MIGUEL MENDOZA MONTES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Puebla	1°		LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA
	1°		**MIGUEL MENDOZA MONTES**
	1°		JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ÁLVAREZ
	2°		JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA
	2°		GLORÍA GARCÍA REYES
	2°		FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Boca del Río	**1°**	**Presidente**	**VICENTE MARICHE DE LA GARZA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		SALVADOR CASTILLO GARRIDO
	1°		**VICENTE MARICHE DE LA GARZA**
	1°		MARTÍN SOTO ORTIZ
	2°		JOSÉ SATURNINO SUERO ALVA
	2°		JOSÉ OCTAVIO RODARTE IBARRA
	2°		ANTONIO SOTO MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Boca del Río	**1°**	**Presidente**	**VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	**1°**		**VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ**
	1°		LUIS GARCÍA SEDAS
	1°		_____
	2°		ROBERTO CASTILLO GARRIDO
	2°		OCTAVIO RAMOS RAMOS
	2°		ALFONSO ORTIZ LÓPEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Xalapa	**1°**	**Presidente**	**CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		MARISOL BARAJAS CRUZ
	1°		JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO
	1°		**CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ**
	2°		JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA
	2°		ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN
	2°		ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Xalapa	**2°**	**Presidente**	**JORGE TOSS CAPISTRÁN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS
	1°		DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ
	1°		MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY
	2°		**JORGE TOSS CAPISTRÁN**
	2°		_____
	2°		JUAN CARLOS MORENO CORREA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Torreón	**3°**	**Presidente PENAL Y ADMVA.**	**MIGUEL NEGRETE GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Torreón	1°	PENAL Y ADMVA.	PEDRO HERMIDA PÉREZ
	2°	PENAL Y ADMVA.	RICARDO SAMANIEGO RAMÍREZ
	3°	PENAL Y ADMVA.	**MIGUEL NEGRETE GARCÍA**
	1°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE
	2°	CIVIL Y TBJO.	MIGUEL ÁNGEL CRUZ HERNÁNDEZ
Saltillo		PENAL Y TBJO.	SANTIAGO GALLARDO LERMA
		ADMVA. Y CIVIL	HÉCTOR ALEJANDRO TREVIÑO DE LA GARZA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL NOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN LUIS POTOSÍ, SAN LUIS POTOSÍ TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
S.L.P.	**1°**	**Presidente**	**EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
S.L.P.	1°		JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO
	1°		DALILA QUERO JUÁREZ
	1°		**EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES**
	2°		GUILLERMO ESPARZA ALFARO
	2°		HANZ EDUARDO LÓPEZ MUÑOZ
	2°		MARIO CÉSAR FLORES MUÑOZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA, TABASCO TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Villahermosa		**Presidente ADMVA.**	**ALFREDO BARRERA FLORES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Villahermosa		PENAL	JAIME FLORES CRUZ
		ADMVA.	**ALFREDO BARRERA FLORES**
		CIVIL	EDUARDO ANTONIO MÉNDEZ GRANADO
	1°	TBJO.	ÁNGEL RODRÍGUEZ MALDONADO
	2°	TBJO.	CUAUHTÉMOC CÁRLOCK SÁNCHEZ
Coatzacoalcos	1°		CARLOS SOLÍS BRICEÑO
	2°		JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOPRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Morelia	**2°**	**Presidente ADMVA. Y TBJO.**	**MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Morelia		PENAL	FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO
	1°	ADMVA. Y TBJO.	JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA
	2°	ADMVA. Y TBJO.	**MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ**
	3°	ADMVA. Y TBJO.	NOÉ HERRERA PEREA
	1°	CIVIL	CARLOS HINOSTROSA ROJAS
	2°	CIVIL	GÜNTHER DEMIÁN HERNÁNDEZ NÚÑEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Mazatlán	**1°**	**Presidente**	**JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mazatlán	1°		GILBERTO ESTRADA TORRES
	1°		MARIO GALINDO ARIZMENDI
	1°		**JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ**
	2°		JORGE PÉREZ CERÓN
	2°		ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ
	2°		_____

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOTERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA TIPO DE PLENO (PENAL Y DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Bartolo Coyotepec	**1°**	**Presidente**	**LINO CAMACHO FUENTES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ELIZABETH FRANCO CERVANTES
	1°		**LINO CAMACHO FUENTES**
	1°		_____
	2°		JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO
	2°		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2°		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOTERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN OAXACA, OAXACA TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Oaxaca	**2°**	**Presidenta**	**LUZ IDALIA OSORIO ROJAS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Oaxaca	1°		ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN
	1°		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1°		_____
	2°		**LUZ IDALIA OSORIO ROJAS**
	2°		MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ
	2°		ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOCUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Mérida		**Presidente CIVIL Y ADMVA.**	**TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mérida		PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
		CIVIL Y ADMVA.	**TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ**
		TBJO. Y ADMVA.	RAQUEL FLORES GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MEXICALI, BAJA CALIFORNIA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tijuana	**1°**	**Presidente**	**JORGE SALAZAR CADENA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		JUAN MANUEL GARCÍA FIGUEROA
	2°		GRACIELA MARGARITA LANDA DURÁN
	3°		ALFREDO MANUEL BAUTISTA ENCINA
	4°		ISAÍAS CORONA CORONADO
	5°		HÉCTOR GUILLERMO MALDONADO MALDONADO
	6°		JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA
Tijuana	**1°**		**JORGE SALAZAR CADENA**
	2°		CASIMIRO BARRÓN TORRES

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**ROBERTO HOYOS APONTE**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARAIBAR
	1°		**ROBERTO HOYOS APONTE**
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		_____
	2°		ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
	2°		FRANCISCO JAVIER ARAUJO AGUILAR

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO
	1°		_____
	1°		**JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA**
	2°		ARTURO HERNÁNDEZ TORRES
	2°		JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ
	2°		RENATA GILIOLA SUÁREZ TÉLLEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	**1°**		**ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN**
	2°		MOISÉS DUARTE BRIZ
	3°		GUSTAVO ALMENDÁREZ GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**2°**	**Presidente**	**SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		FRANCISCO GONZÁLEZ CHÁVEZ
	1°		ERUBIEL ERNESTO GUTIÉRREZ CASTILLO
	1°		RAFAELA MADRID PADILLA
	2°		ÁNGEL MICHEL SÁNCHEZ
	2°		CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
	2°		**SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Chihuahua	**2°**	**Presidente CIVIL Y TBJO.**	**IGNACIO CUENCA ZAMORA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Chihuahua	1°	PENAL Y ADMVA.	EDUARDO OCHOA TORRES
	2°	PENAL Y ADMVA.	AMÍLCAR ASAEL ESTRADA SÁNCHEZ
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	**IGNACIO CUENCA ZAMORA**
	3°	CIVIL Y TBJO.	GABRIEL ASCENCIÓN GALVÁN CARRIZALES
Cd. Juárez	1°		HÉCTOR GUZMÁN CASTILLO
	2°		JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cuernavaca	**3°**	**Presidenta**	**YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ
	2°		JUAN JOSÉ FRANCO LUNA
	3°		**YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cuernavaca	**2°**	**Presidente**	**RANULFO CASTILLO MENDOZA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
	1°		EDGAR GENARO CEDILLO VELÁZQUEZ
	1°		EVERARDO ORBE DE LA O
	2°		RICARDO RAMÍREZ ALVARADO
	2°		**RANULFO CASTILLO MENDOZA**
	2°		FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DECIMONOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD VICTORIA Y REYNOSA, TAMAULIPAS TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Reynosa	**2°**	**Presidente**	**OSBALDO LÓPEZ GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cd. Victoria	1°	PENAL Y TBJO.	JAVIER LOYOLA ZOSA
	2°	PENAL Y TBJO.	OLGA ILIANA SALDAÑA DURÁN
	1°	ADMVA. Y CIVIL	GERARDO OCTAVIO GARCÍA RAMOS
	2°	ADMVA. Y CIVIL	CARLOS MARTÍN HERNÁNDEZ CARLOS
Reynosa	1°		MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
	2°		**OSBALDO LÓPEZ GARCÍA**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS TIPO DE PLENO (PENAL Y CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tuxtla Gtz.	**1°**	**Presidente**	**JORGE MASON CAL Y MAYOR**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tuxtla Gtz.	**1°**		**JORGE MASON CAL Y MAYOR**
	1°		FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ
	1°		_____
	2°		DANIEL SÁNCHEZ MONTALVO
	2°		ELÍAS ÁLVAREZ TORRES
	2°		REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Acapulco	**2°**	**Presidente PENAL Y ADMVA.**	**LUCIO LEYVA NAVA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Acapulco	1°	PENAL Y ADMVA.	JUAN PEDRO CONTRERAS NAVARRO
	2°	PENAL Y ADMVA.	**LUCIO LEYVA NAVA**
Chilpancingo	1°	CIVIL Y TBJO.	VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO PEÑALOZA HERAS
	3°	CIVIL Y TBJO.	JUSTINO GALLEGOS ESCOBAR

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN QUERÉTARO, QUERÉTARO TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Querétaro	**2°**	**Presidente ADMVA. Y CIVIL**	**CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Querétaro		PENAL Y ADMVA.	EUSTACIO ESTEBAN SALINAS WOLBERG
	1°	ADMVA. Y CIVIL	RAMIRO RODRÍGUEZ PÉREZ
	2°	ADMVA. Y CIVIL	**CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA**
	3°	ADMVA. Y CIVIL	ENRIQUE VILLANUEVA CHÁVEZ
		ADMVA. Y TBJO.	MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zacatecas	**1°**	**Presidente**	**PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zacatecas	1°		EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
	1°		**PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO**
	1°		GUSTAVO ALCARAZ NÚÑEZ
	2°		_ _
	2°		JAIME URIEL TORRES HERNÁNDEZ
	2°		FRANCISCO OLMOS AVILES

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TEPIC, NAYARIT TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tepic	**2°**	**Presidente**	**CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tepic	1°		ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN
	1°		JUAN GARCÍA OROZCO
	1°		VÍCTORINO ROJAS RIVERA
	2°		**CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ**
	2°		FERNANDO ROCHÍN GARCÍA
	2°		MARCELINO ÁNGEL RAMÍREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN DURANGO, DURANGO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A)**	
Durango	**2°**	**Presidente**	**CARLOS CARMONA GRACIA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		LEOPOLDO HERNÁNDEZ CARRILLO
	2°		**CARLOS CARMONA GRACIA**
	3°		DANIEL JÁUREGUI QUINTERO
	4°		GERARDO TORRES GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cancún	**2°**	**Presidenta**	**PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cancún	1°		ALFONSO GABRIEL GARCÍA LANZ
	2°		**PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ**
	3°		LEONEL JESÚS HIDALGO

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN APIZACO, TLAXCALA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Apizaco	**2°**	**Presidente**	**MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Apizaco	1°		JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA
	1°		JUAN PABLO RIVERA JUÁREZ
	1°		MYRIAM DEL PERPETUO SOCORRO RODRÍGUEZ JARA
	2°		**MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ**
	2°		MARÍA ALEJANDRA DE LEÓN GONZÁLEZ
	2°		JOSÉ DANIEL NOGUEIRA RUIZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PACHUCA, HIDALGO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A)**	
Pachuca	**3°**	**Presidente**	**AURELIANO VARONA AGUIRRE**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Pachuca	1°		JUAN CARLOS HINOJOSA ZAMORA
	2°		EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
	3°		**AURELIANO VARONA AGUIRRE**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Aguascalientes	**1°**	**Presidente**	**DAVID PÉREZ CHÁVEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Aguascalientes	**1°**		**DAVID PÉREZ CHÁVEZ**
	2°		PATRICIA MÚJICA LÓPEZ
	3°		SILVERIO RODRÍGUEZ CARRILLO
	4°		ROBERTO LARA HERNÁNDEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Horacio Armando Hernández Orozco
Mgdo. Juan José Olvera López
Mgdo. Francisco Javier Sarabia Ascencio

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez
Mgdo. José Alfonso Montalvo Martínez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Miguel Ángel Medécigo Rodríguez
Mgdo. Ricardo Ojeda Bohórquez
Mgdo. Humberto Manuel Román Franco

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. José Rogelio Alanís García
Mgdo. Héctor Lara González

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Francisco Javier Teodoro Arcovedo Montero
Mgdo. Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz
Mgda. Lorena Josefina Pérez Romo

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán
Mgda. María Dolores Núñez Solorio

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgda. Taissia Cruz Parcero
Mgda. Silvia Estrever Escamilla
Mgdo. Jorge Isaac Lagunes Leano

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgda. Michele Franco González
Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Benítez

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Arturo Iturbe Rivas
Mgdo. Óscar Palomo Carrasco
Mgdo. Humberto Suárez Camacho

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Alma Delia Aguilar Chávez Nava
Mgdo. Osmar Armando Cruz Quiroz

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Ricardo Gallardo Vara
Mgdo. José Patricio González-Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Jorge Antonio Cruz Ramos
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Juan Carlos Guzmán Rosas
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo
Mgda. Adriana Leticia Campuzano Gallegos
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Edwin Noé García Baeza
Mgdo. Sergio Urzúa Hernández

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López
Mgdo. Óscar Fernando Hernández Bautista

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. José Luis Cruz Álvarez

Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason
Mgdo. José Antonio García Guillén
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez

Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Emma Gaspar Santana
Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta

Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz
Mgdo. Diego Alejandro Ramírez Velázquez

Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Germán Eduardo Baltazar Robles
Mgda. Amanda Roberta García González
Mgdo. Rolando González Licona

Décimo Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Manuel Camargo Serrano
Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

Décimo Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

Vigésimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Salvador Alvarado López
Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montaño

Vigésimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Rosa González Valdés
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Silvia Cerón Fernández
Mgdo. Jorge Higuera Corona
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza
Mgda. Rosa Elena González Tirado
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

Mgdo. Urbano Martínez Hernández
Mgdo. Pedro Esteban Penagos López
Mgdo. Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. María del Carmen Aurora Arroyo Moreno
Mgdo. Wilfrido Castañón León
Mgdo. Marco Antonio Rodríguez Barajas

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgda. Iliana Fabricia Contreras Perales
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz
Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Mónica Cacho Maldonado
Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger
Mgdo. Israel Flores Rodríguez
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Ismael Hernández Flores
Mgdo. Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti
Mgda. Fortunata Florentina Silva Vásquez

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas
Mgda. María del Refugio González Tamayo
Mgdo. Abraham Sergio Marcos Valdés

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán

Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Cecilia Armengol Alonso
Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. María Concepción Alonso Flores
Mgdo. José Rigoberto Dueñas Calderón
Mgda. Judith Moctezuma Olvera

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Daniel Horacio Escudero Contreras
Mgdo. Manuel Ernesto Saloma Vera
Mgdo. Francisco Javier Sandoval López

Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Adín Antonio de León Gálvez
Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva
Mgdo. Benito Arnulfo Zurita Infante

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. José Luis Caballero Rodríguez
Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgda. Idalia Peña Cristo
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez
Mgdo. Fernando Silva García

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Genaro Rivera
Mgda. Estela Berenice Vargas Bravo Piedras

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Edna Lorena Hernández Granados
Mgdo. Martín Ubaldo Mariscal Rojas
Mgda. Rebeca Patricia Ortiz Alfie

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Ángela Teresita de Jesús Estrada Esparza
Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María de Lourdes Margarita García Galicia
Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Norma Delgado Bugarín
Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Ángel Ponce Peña

Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández

Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña
Mgdo. Héctor Orduña Sosa

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López

Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Primera Región

Mgdo. Froylán Borges Aranda
Mgdo. José Manuel Villeda Ayala
Mgda. Andrea Zambrana Castañeda

Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Primera Región

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco
Mgda. Olga Lidia Treviño Berrones

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Olga Estrever Escamilla
Mgdo. Rubén Arturo Sánchez Valencia

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Jorge Mario Montellano Iturralde

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Irma Rivero Ortiz
Mgdo. Mauricio Torres Martínez
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgda. Adela Domínguez Salazar
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo
Mgda. Julia María del Carmen García González

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Benjamín Rubio Chávez
Mgdo. Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. David Cortés Martínez
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baráibar
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. María Luisa Cervantes Ayala
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Raúl Angulo Garfias
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Noé Adonai Martínez Berman
Mgdo. Juan Carlos Ortega Castro
Mgdo. José Antonio Rodríguez Rodríguez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgda. Mireya Meléndez Almaraz
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Javier Cardoso Chávez
Mgdo. José Martínez Guzmán
Mgdo. Fernando Sánchez Calderón

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Arturo García Torres
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez
Mgdo. Enrique Munguía Padilla
Mgda. María Soledad Rodríguez González

Primer Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. Hugo Gómez Ávila
Mgdo. José Manuel Torres Ángel
Mgdo. Máximo Ariel Torres Quevedo

Segundo Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. José Francisco Cilia López
Mgdo. Manuel Muñoz Bastida
Mgdo. Miguel Ángel Zelonka Vela

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Erick Bustamante Espinoza
Mgdo. José Clemente Cervantes
Mgdo. Samuel Meraz Lares

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Adalid Ambriz Landa
Mgdo. Manuel Augusto Castro López
Mgdo. Abel Aureliano Narváez Solís

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Alberto Díaz Díaz
Mgda. Angélica Marina Díaz Pérez
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros
Mgda. Fabiola Moreno Pérez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Gloria Avecia Solano
Mgdo. Jesús de Ávila Huerta
Mgdo. Gerardo Vázquez Morales

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. René Olvera Gamboa

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Lucila Castelán Rueda
Mgdo. Roberto Charcas León
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Héctor Cortés Ortiz
Mgdo. Óscar Hernández Peraza
Mgdo. Juan José Rosales Sánchez

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Mario Alberto Domínguez Trejo
Mgdo. Oscar Naranjo Ahumada
Mgda. Silvia Rocío Pérez Alvarado

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Claudia Mavel Curiel López
Mgdo. Leonel Medina Rubio
Mgdo. Moisés Muñoz Padilla

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar
Mgda. Martha Leticia Muro Arellano

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías
Mgdo. Samuel Alberto Villanueva Orozco

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Martín Ángel Gamboa Banda
Mgdo. Ubaldo García Armas
Mgdo. Álvaro Ovalle Álvarez

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Alma Rosa Díaz Mora
Mgdo. Héctor Martínez Flores
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Édgar Israel Flores del Toro
Mgdo. Paulino López Millán
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Rigoberto Baca López
Mgdo. Pedro Ciprés Salinas
Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. María Enriqueta Fernández Haggar
Mgdo. José Luis Sierra López

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias
Mgdo. Héctor Pérez Pérez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Gabriela Guadalupe Huízar Flores
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno
Mgdo. José de Jesús Quesada Sánchez

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Armida Buenrostro Martínez
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Griselda Guadalupe Guzmán López
Mgdo. Francisco Javier Munguía Padilla
Mgdo. Germán Ramírez Luquín

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Armando Ernesto Pérez Hurtado
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huezo
Mgdo. Jesús Valencia Peña

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García
Mgdo. Patricio Leopoldo Vargas Alarcón

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Mauricio Javier Espinosa Jiménez
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio Eduardo Alvarado Puente
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo
Mgdo. Pedro Daniel Zamora Barrón

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Juan Carlos Amaya Gallardo
Mgdo. Miguel Ángel Cantú Cisneros
Mgdo. Jorge Meza Pérez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Antonio Ceja Ochoa
Mgdo. Édgar Gaytán Galván
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Agustín Arroyo Torres
Mgdo. José Jorge López Campos
Mgdo. Félix Suástegui Espino

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Abel Anaya García
Mgdo. Francisco Eduardo Flores Sánchez
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia
Mgda. Sandra Elizabeth López Barajas

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgdo. Édgar Ulises Rentería Cabañez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Guillermo Erik Silva González
Mgdo. Óscar Alejandro Zúñiga Vidales

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. Angelina Espino Zapata
Mgdo. Jorge Holder Gómez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Raúl Martínez Martínez
Mgda. María Lizeth Olvera Centeno
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Manuel María Morteo Reyes
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgda. Luz Elba De la Torre Orozco
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil
Mgdo. Mario Pedroza Carbajal
Mgda. Ma. Elisa Tejada Hernández

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. José Israel Hernández Tirado
Mgdo. David Solís Pérez

Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgda. Cecilia Aguilera Ríos
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Alejandra Jarquín Carrasco
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Carla Isselín Talavera
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. Arturo Gamaliel Ruiz Jiménez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Francisco Javier Cárdenas Ramírez
Mgdo. Diógenes Cruz Figueroa
Mgda. Clementina Flores Suárez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgdo. Alfredo Aragón Jiménez Castro
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González
Mgdo. Manuel Rojas Fonseca
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Octavio Chávez López
Mgdo. Set Leonel López Gianopoulos
Mgda. Rosa María Temblador Vidrio

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez
Mgda. Emma Herlinda Villagómez Ordóñez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Gabriela Esperanza Alquicira Sánchez
Mgdo. Alejandro de Jesús Baltazar Robles
Mgda. Teresa Munguía Sánchez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito

Puebla, Pue.
Mgdo. Jorge Alberto González Álvarez
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito

Puebla, Pue.
Mgda. Gloria García Reyes
Mgdo. Francisco Esteban González Chávez
Mgdo. José Ybraín Hernández Lima

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Breyman Labastida Martínez
Mgdo. Roberto Obando Pérez
Mgdo. Rafael Quiroz Soria

Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Mario Machorro Castillo
Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgdo. Rubén Paulo Ruiz Pérez
Mgda. Adriana Matzayani Sánchez Romo

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Salvador Castillo Garrido
Mgdo. Vicente Mariche de la Garza
Mgdo. Martín Soto Ortiz

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. José Octavio Rodarte Ibarra
Mgdo. Antonio Soto Martínez
Mgdo. José Saturnino Suero Alva

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Luis García Sedas
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Alfonso Ortiz López
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgda. Marisol Barajas Cruz
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgdo. Isidro Pedro Alcántara Valdés
Mgdo. José Manuel De Alba De Alba
Mgdo. Alfredo Sánchez Castelán

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa
Mgdo. Jorge Toss Capistrán

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Cuarta Región

Xalapa, Ver.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Luis Vega Ramírez

Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Cuarta Región

Xalapa, Ver.
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez
Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez
Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano
Mgdo. Pedro Hermida Pérez
Mgdo. Enrique Torres Segura

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. Victoriano Eduardo Alanís García
Mgdo. Tito Contreras Pastrana
Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. José Ávalos Cota
Mgdo. Miguel Negrete García
Mgdo. Gerardo Ortiz Pérez de los Reyes

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Octavo Circuito

Saltillo, Coah.
Mgda. Ana Luisa Beltrán González
Mgdo. Santiago Gallardo Lerma
Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Octavo Circuito

Saltillo, Coah.
Mgdo. Fernando Estrada Vásquez
Mgdo. Héctor Alejandro Treviño de la Garza

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez
Mgdo. Iván Millán Escalera
Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández
Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral
Mgda. María Elena Recio Ruiz

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región

Saltillo, Coah.
Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez
Mgdo. Carlos Miguel García Treviño
Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región

Saltillo, Coah.
Mgdo. Benito Eliseo García Zamudio
Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura
Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región

Saltillo, Coah.
Mgdo. Alejandro Andraca Carrera
Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique
Mgdo. José Antonio Montoya García

Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región

Saltillo, Coah.
Mgdo. Nelsson Pedraza Sotelo
Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes
Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mauricio Barajas Villa
Mgdo. José Javier Martínez Vega
Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco
Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales
Mgda. Dalila Quero Juárez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro
Mgdo. Mario César Flores Muñoz
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mario Roberto Cantú Barajas
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Eduardo Castillo Robles
Mgdo. Jaime Flores Cruz
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Eduardo Antonio Méndez Granado
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Pedro José Zorrilla Ricárdez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Cárlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González
Mgdo. José Manuel Rodríguez Puerto

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Carlos Solís Briceño

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez
Mgdo. Héctor Riveros Caraza

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Primera Región

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jesús Enrique Palacios Iniestra
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. David Huerta Mora
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgda. Desireé Cataneo Dávila
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgda. Martha Cruz González
Mgdo. Noé Herrera Perea
Mgdo. Alberto Roldán Olvera

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo
Mgdo. Carlos Hinostrosa Rojas
Mgdo. Ulises Torres Baltazar

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. Günther Demián Hernández Núñez
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz
Mgdo. Taide Noel Sánchez Núñez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Gilberto Estrada Torres
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgda. Angélica Ramírez Trejo

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región

Culiacán, Sin.
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza
Mgdo. Alejandro Vega Nieto

Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región

Culiacán, Sin.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región

Culiacán, Sin.
Mgda. Marta Elena Barrios Solís
Mgdo. Juan Moreno Miramontes

Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región

Los Mochis, Sin.
Mgdo. Juan Carlos Esper Félix
Mgdo. David Macario González Quiroz
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgda. Elizabeth Franco Cervantes

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito

Mérida, Yuc.
Mgdo. Jorge Enrique Eden Wynter García
Mgdo. Pablo Jesús Hernández Moreno
Mgdo. Juan Carlos Moreno López

Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito

Mérida, Yuc.
Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones
Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano
Mgdo. Teddy Abraham Torres López

Tribunal Colegiado
en Materias de Trabajo y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito

Mérida, Yuc.
Mgda. Raquel Flores García
Mgda. Julia Ramírez Alvarado
Mgdo. René Rubio Escobar

Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región

Mérida, Yuc.
Mgda. Mirza Estela Be Herrera
Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina
Mgda. Mayra González Solís

Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito

Tijuana, B.C.
Mgda. Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado
Mgdo. Alejandro Rodríguez Escobar
Mgdo. Jorge Salazar Cadena

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito

Tijuana, B.C.
Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola
Mgdo. Casimiro Barrón Torres
Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. Juan Manuel García Arreguín
Mgdo. Juan Manuel García Figueroa
Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgda. Graciela Margarita Landa Durán
Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina
Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. Isaías Corona Coronado
Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez
Mgdo. David Guerrero Espriú

Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgda. Matilde del Carmen González Barbosa
Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado
Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya
Mgdo. Alejandro Gracia Gómez
Mgdo. Domingo Romero Morales

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baraibar
Mgdo. Roberto Hoyos Aponte
Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco Javier Araujo Aguilar
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Arturo Hernández Torres
Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez
Mgda. Renata Giliola Suárez Téllez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgdo. Arturo González Padrón
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. J. Guadalupe Bustamante Guerrero
Mgdo. Moisés Duarte Briz
Mgdo. Francisco Martínez Hernández

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Gustavo Almendárez García
Mgdo. Benito Alva Zenteno
Mgdo. José Guillermo Zárate Granados

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco González Chávez
Mgdo. Erubiel Ernesto Gutiérrez Castillo
Mgda. Rafaela Madrid Padilla

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Ángel Michel Sánchez
Mgdo. Celestino Miranda Vázquez
Mgdo. Serafín Salazar Jiménez

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito

Chihuahua, Chih.
Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera
Mgdo. José Martín Hernández Simental
Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Amílcar Asael Estrada Sánchez
Mgdo. Rafael Rivera Durón
Mgda. Nancy Elizabeth Sánchez Corona

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito

Chihuahua, Chih.
Mgda. María del Carmen Cordero Martínez
Mgdo. Arturo Alberto González Ferreiro

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna
Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora
Mgdo. José de Jesús González Ruiz

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Abraham Calderón Díaz
Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales
Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Héctor Guzmán Castillo
Mgdo. Julio Ramos Salas
Mgda. María Teresa Zambrano Calero

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Roberto Blanco Gómez
Mgdo. José Elías Gallegos Benítez
Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez
Mgda. Ana Luisa Mendoza Vázquez
Mgdo. David Rodríguez Matha

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alfredo Cid García
Mgdo. Juan José Franco Luna
Mgda. María Guadalupe Saucedo Zavala

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Juan Pablo Bonifaz Escobar
Mgdo. Nicolás Nazar Sevilla
Mgda. Yolanda Velázquez Rebollo

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Enrique Magaña Díaz

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Edgar Genaro Cedillo Velázquez
Mgdo. Everardo Orbe de la O
Mgdo. Juan Guillermo Silva Rodríguez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Javier Loyola Zosa

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Carlos Martín Hernández Carlos
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora
Mgdo. Artemio Hernández González
Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Carlos Manuel Bautista Soto
Mgdo. Osbaldo López García
Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Jorge Mason Cal y Mayor
Mgdo. Fidel Quiñones Rodríguez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Pedro Guerrero Trejo
Mgdo. Alejandro Jiménez López

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Miguel Moreno Camacho
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava
Mgda. Estela Platero Salado

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Alberto Emilio Carmona
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Justino Gallegos Escobar
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Séptima Región

Acapulco, Gro.
Mgdo. José Guadalupe Hernández Torres

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Segundo Circuito

Querétaro, Qro.
Mgdo. Luis Almazán Barrera
Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo
Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Vigésimo Segundo Circuito

Querétaro, Qro.
Mgdo. Mario Alberto Adame Nava
Mgda. Marisol Castañeda Pérez
Mgdo. Germán Tena Campero

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito

Querétaro, Qro.
Mgda. Leticia Morales García
Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez
Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito

Querétaro, Qro.
Mgdo. Carlos Hernández García
Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo
Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito

Querétaro, Qro.
Mgdo. Eligio Nicolás Lerma Moreno
Mgdo. J. Guadalupe Tafoya Hernández
Mgdo. Enrique Villanueva Chávez

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón
Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Francisco Olmos Aviles
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito

Tepic, Nay.
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Víctorino Rojas Rivera
Mgdo. Enrique Zayas Roldán

Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito

Tepic, Nay.
Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández
Mgdo. Marcelino Ángel Ramírez
Mgdo. Fernando Rochín García

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Carlos Carmona Gracia
Mgdo. José Dekar de Jesús Arreola
Mgdo. Héctor Martín Ruiz Palma

Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Daniel Jáuregui Quintero
Mgdo. Óscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito

La Paz, B.C.S.
Mgdo. José Luis Delgado Gaytán
Mgdo. Jorge Dionisio Guzmán González

Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región

La Paz, B.C.S.
Mgdo. Édgar Rafael Juárez Amador
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

Cancún, Q. R.
Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz
Mgda. Laura Granados Guerrero

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

Cancún, Q. R.
Mgda. María Adriana Barrera Barranco
Mgda. Patricia Elia Cerros Domínguez
Mgdo. José Luis Zayas Roldán

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

Cancún, Q. R.
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito

Apizaco, Tlax.
Mgda. María Alejandra de León González
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito

Pachuca, Hgo.
Mgda. Araceli Trinidad Delgado
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea
Mgdo. Benjamín Soto Sánchez

Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Pedro Gámiz Suárez
Mgdo. Aureliano Varona Aguirre
Mgdo. Miguel Vélez Martínez

Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Alejandro López Bravo
Mgdo. David Pérez Chávez

Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Rodolfo Castro León
Mgda. Patricia Mújica López
Mgdo. Guillermo Tafoya Hernández

Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgda. Yolanda Islas Hernández
Mgdo. Silverio Rodríguez Carrillo
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

Cuarto Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. José Alfredo Sánchez García

Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante

Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito

Colima, Col.
Mgdo. José David Cisneros Alcaraz
Mgdo. Martín Ángel Rubio Padilla
Mgdo. Joel Fernando Tinajero Jiménez

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2
SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE UN DECRETO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA, ATENDIENDO AL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA, Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA NORMA IMPUGNADA HA SIDO DEROGADA PERO ALGUNOS DE LOS PRECEPTOS CONTINÚAN VIGENTES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE

EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICA EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

V. SALUBRIDAD GENERAL. SU ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

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. SISTEMA NACIONAL DE SALUD. ES LA INSTANCIA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TANTO FEDERAL COMO LOCAL, Y LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO QUE PRESTEN SERVICIOS DE SALUD DE DAR CUMPLIMIENTO AL DERECHO A LA SALUD DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

VIII. SALUBRIDAD GENERAL. MARCO LEGAL 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, 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.

X. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. EL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EMITIÓ LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y

EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTARON MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN LA ENTIDAD Y EN DONDE SE ORDENARON DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, COMBATIR, CONTROLAR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19 NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL HABERSE EXPEDIDO DENTRO DEL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA CON BASE EN LAS FACULTADES QUE LE OTORGA LA LEY GENERAL DE SALUD, LA CONSTITUCIÓN LOCAL, Y EN COORDINACIÓN Y RESPUESTA AL ACUERDO EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DE SALUBRIDAD POR EL QUE SE RECONOCE LA EPIDEMIA DE ENFERMEDAD POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) EN MÉXICO, COMO UNA ENFERMEDAD GRAVE DE ATENCIÓN PRIORITARIA, ASÍ COMO SE ESTABLECEN LAS ACTIVIDADES DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE DICHA EPIDEMIA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XI. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XII. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EMITIÓ LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA

SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTARON MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN LA ENTIDAD Y EN DONDE SE ORDENARON DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, COMBATIR, CONTROLAR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19 CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA,Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIII. SEGURIDAD Y SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO Y LAS ACCIONES QUE DEBERÁ TOMAR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DECRETADA, NO LIMITAN NI RESTRINGEN LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN AQUELLAS MATERIAS (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIV. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELACIONADOS CON LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN LA ENTIDAD PARA HACER FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DEL COVID-19, NO AFECTAN LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO ACTOR DERIVADOS DE PARTICIPACIONES O APORTACIONES

FEDERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XV. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LAS REGLAS DE OPERACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS Y ESTÍMULOS FISCALES A LOS CONTRIBUYENTES EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA ESTATAL, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO IMPUGNADO, NO RESTRINGEN NI LIMITAN LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO ACTOR NI AFECTAN SU AUTONOMÍA FINANCIERA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INFUNDADOS LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE ADUCEN VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y NO UNA VULNERACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA, Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2020. MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA, ESTADO DE SONORA. 9 DE MARZO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados:

En la demanda inicial: "Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19", publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte.

En ampliación: Las **"Reglas de operación mediante las cuales se implementará el ejercicio y aplicación de estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven",** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno Local el veintiséis de marzo de dos mil veinte.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	Esta Segunda Sala es competente para conocer y resolver el presente asunto.	**11-12**
II.	**PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS**	Se tiene por acreditada la existencia de los actos impugnados.	**12-15**
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	**15-20**

IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legítima, al haber sido suscrita por el síndico del Municipio actor, quien ejerce su representación legal y acreditó su personalidad.	**20-21**
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	La tiene la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, así como el secretario de Gobierno Local.	**21-25**
VI.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**		**25-38**
	VI.1 Alegadas por el secretario de Gobierno del Estado de Sonora	Son infundadas, pues quedó acreditado que el actor cuenta con legitimación activa; y los argumentos que se formulan involucran el estudio de fondo.	**25-26**
	VI.2 Análisis oficioso de la vigencia del Decreto impugnado	Se advierte que, para lo que en el caso interesa, continúa surtiendo sus efectos el Decreto impugnado.	**26-38**
VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	Determinar si: ¿El Decreto impugnado, por el cual la titular del Poder Ejecutivo Local, emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y se dictan medidas urgentes, encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19, así como las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicho Estado, vulneran la competencia constitucional del Municipio actor? Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.	**38-69**

	VII.1 Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el Decreto impugnado.	El Poder Ejecutivo de Sonora cuenta con competencia para emitir el acto impugnado.	**39-52**
	VII.2 Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del Decreto impugnado.	El Decreto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado.	**52-54**
	VII.3 Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.	El Decreto impugnado no limita o restringe la competencia del Municipio actor en las materias de seguridad y salud, pues únicamente se refieren a las acciones de la Secretaría de Seguridad Pública local frente a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, así como la aplicación de sanciones administrativas ante incumplimiento.	**54-59**
	VII.4 Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.	Las previsiones contenidas en el Decreto impugnado y que continúan vigentes con motivo del diverso Decreto relacionado con la reactivación de la actividad económica en Sonora, se encuentran dirigidas a las dependencias del Gobierno Estatal para coordinarse con el Gobierno Federal en la obtención de recursos de emergencia que, en su caso, puedan ser requeridos para hacer frente al COVID-19, el acceso de fideicomisos en los que participa el Gobierno Local, y a la instrumentación de acciones para la reasignación de recursos contenidos en el presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020, a fin de atender las necesidades derivadas con motivo de esa pandemia, sin que en ninguna de tales previsiones se prevea la afectación de los recursos municipales derivadas de	**59-68**

		participaciones o aportaciones federales que correspondan al ente municipal..	
	VII.5 Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.	Los reclamos del Municipio actor en modo alguno se relacionan con alguna violación a su competencia, sino que versan aisladamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.	**68-69**
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.**—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.**—Se reconoce la validez del Decreto impugnado, así como de las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, publicados en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa los días veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil veinte, respectivamente. **TERCERO.**—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	**70-71**

Ciudad de México. La Segunda 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 53/2020,** promovida por el **Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora.**

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si: ¿El Decreto impugnado, por el cual la titular del Poder Ejecutivo Local, emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y se dictan medidas urgen-

tes, encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19, así como las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicho Estado, vulneran la competencia constitucional del Municipio actor?

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda de controversia. Por escrito presentado el tres de abril de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martín Adán Ruelas Velderrain, ostentándose como **síndico procurador del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora,** promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo, secretario de Gobierno, subsecretario de Servicios de Gobierno, secretario de Finanzas, secretario de Salud, secretario del Trabajo, secretario de Economía, secretario de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Agricultura, y el director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

"**1. Del Ejecutivo del Estado de Sonora**

"**a) La aprobación y expedición del Decreto** por el cual la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes, encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID 19, éste de fecha 24 de marzo del año 2020.

"…

"**2. Del secretario de Gobierno.** El refrendo de la ley citada en el punto que antecede. Y de la autoridad (sic) marcadas como responsables en los incisos del número (I) uno a número (8) (sic) ocho.

"**4. (sic) Del director del Boletín Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Sonora.** La publicación del Decreto de fecha 25 de marzo de la anualidad publicación especial (sic).

"**5. (sic) Del secretario de Finanzas del Estado de Sonora.** La aplicación y ejecución del Decreto por sí o por conducto de sus subordinados, de las disposiciones legales del refrendo, todos los oficios, actos y/o resoluciones que sirvieron como antecedente directo para la emisión de los actos reclamados en los párrafos que preceden."

2. Conceptos de invalidez de la demanda inicial. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el Decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3o., fracción II y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que al Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, a que se refieren las fracciones II, IV Bis 1, IV Bis 2, 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 la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora no está facultado para**

emitir disposiciones que regulen la materia de salud, así como la financiera municipal; lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

• El Decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.

• El Decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional, pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad federativa, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• El Decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las Fuerzas Armadas, consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida que **el Decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondos ante organismos nacionales e internacionales, en particular, en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social en virtud del Decreto impugnado, máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del Decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están

destinados. Ello, en la medida en que **el Decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho Decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa,** teniendo en cuenta que **el Decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal,** en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en los tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio pro persona, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

• **El Decreto impugnado es contrario al artículo 40 de la Constitución Federal,** que consagra, a su parecer, a la democracia representativa como un derecho humano.

3. Preceptos constitucionales que se estiman violados. Los preceptos que el actor estima violados son 4o., 25, 27, 28, 40, 73, fracción XVI, 90, 115, fracción IV, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Radicación y turno. Por acuerdo de seis de abril de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **53/2020** y designó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. Admisión. Por auto de siete de abril de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda inicial del presente asunto; tuvo como demandados y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora, este último en cuanto al refrendo del Decreto impugnado, sin reconocer tal carácter al subsecretario de Servicios de Gobierno, así como a los secretarios de Finanzas, de Salud, del Trabajo, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura, ni al director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas al mencionado Poder; tuvo únicamente como tercero interesado al Poder Legislativo del referido Estado, al cual ordenó darle vista para que manifestara lo que a su derecho conviniera en el plazo legal; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Sonora. Mediante escrito recibido el tres de agosto de dos mil veinte, Miguel Ernesto Pompa Corella, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Sonora y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, formuló su contestación, donde señala, esencialmente, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el Decreto impugnado fue refrendado de confor-

midad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo con los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar la validez y observancia legal de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del Gobierno Local. Así, **la controversia deviene improcedente,** en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1o. y 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, y el 105, fracción I, de la Constitución Federal, **pues el acto impugnado es uno de carácter formal al secretario de Gobierno,** motivo por el cual debe sobreseerse, en términos de la fracción II del artículo 20 de la propia ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

En el fondo

• El acto del refrendo que se atribuye al secretario de Gobierno del Estado de Sonora, como se explicó, es exigible a dicho funcionario pues, ante su ausencia, los actos de la titular del Ejecutivo Local estarían viciados en su validez, al no cumplir con los elementos formales necesarios para ello, siendo obligación de esta dependencia refrendar todos los actos emitidos por la gobernadora, conforme al artículo 82 de la Constitución Local y el diverso 23, fracciones VIII y XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

7. Ampliación de demanda. Mediante escrito recibido el dieciséis de abril de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de

este Alto Tribunal, el Municipio actor formuló ampliación de su demanda inicial, en la cual, esencialmente, impugna, como hecho superveniente, lo siguiente:

"**1. C.P. Raúl Navarro Gallegos, secretario de Finanzas del Estado de Sonora.**

"**a) La aprobación y expedición por el secretario de Hacienda emitió las reglas de operación (sic) del programa,** donde emitió las reglas de operación. Tal acto es posterior a la presentación de la demanda de controversia. Demanda en contra de la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria, epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes, encaminadas al a (sic) conservación y mejoramiento, de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19 éste de fecha 24 de marzo del año 2020. Lo cual manifiesto desconocer en qué términos es (sic) tales reglas conociendo únicamente que el secretario de Finanzas (sic) de nombre CP. Raúl Navarro Gallegos, es la autoridad que emitió las reglas de operación de la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria.

"…

"**2. Del secretario de Gobierno.** El refrendo de las reglas de operación citada (sic) en el punto que antecede.

"**3. Del director del Boletín Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Sonora.** La publicación de las regla (sic) de operación.

"**4. Del secretario de Finanzas (sic) del Estado de Sonora su emisión y la aplicación y ejecución, la aprobación y expedición de las reglas de operación del programa** por el cual la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria, epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes, encaminadas al a (sic) conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversa (sic) acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID 19 este de fecha nueve de abril del año 2020.—(sic) además la emisión de todos los oficios, actos y/o resolucio-

nes que sirvieron como antecedente directo para la emisión de los actos reclamados en los párrafos que preceden lo cual manifiesto desconocer en qué términos es (sic) tales reglas conociendo únicamente que el secretario de Finanzas (sic) de nombre CP. Raúl Navarro Gallegos, la autoridad que emitió las reglas (sic) de operación de la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria."

8. Admisión de la ampliación de demanda. Por auto de siete de mayo de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por admitida la ampliación de demanda formulada por el Municipio actor; tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, sin reconocer tal carácter al secretario de Gobierno, al secretario de Finanzas, ni al director del Boletín Judicial, todos de la referida entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas a dicho Poder; requirió al demandado para que formulara su contestación en el plazo legal; no reconoció el carácter de tercero interesado al Poder Legislativo local, por no advertir perjuicio o afectación que pudiera producirle la resolución que se dicte en este asunto y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

9. Conceptos de invalidez formulados en la ampliación. En su escrito de ampliación, el Municipio actor alega, en esencia, lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el Decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3o., fracción II y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que el Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis 1, IV Bis 2, 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 la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI y 90 de la Constitución Federal, así como 39,

fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud, así como la financiera municipal;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

• **El Decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.**

• **El Decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional,** pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad federativa, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• **El Decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las Fuerzas Armadas,** consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida que **el Decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondos ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social por virtud del Decreto impugnado,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del Decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello en la medida en que **el Decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho Decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa,** teniendo en cuenta que **el Decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal,** en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

• Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en los tratados internacionales, como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio pro persona, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

• El Decreto impugnado es contrario al artículo 40 de la Constitución Federal que consagra, a su parecer, a la democracia representativa como un derecho humano.

10. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.

11. Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el dos de diciembre de dos mil veintiuno tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y por acuerdo de presidencia de la misma fecha se tuvo por cerrada la instrucción del procedimiento a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. Avocamiento a Segunda Sala. Mediante proveído de veintidós de febrero de dos mil veintidós, dictado por la Ministra presidenta de la Segunda Sala, dicho órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

13. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional,[1]

[1] De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política, 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu* y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal.

pues se trata de un conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo de una entidad federativa, en el cual resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno debido al sentido del presente fallo.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Municipio actor y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia **P./J. 98/2009,**[3] de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA COR-

[2] **Ley reglamentaria de la materia**
"**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."

[3] **Jurisprudencia P./J. 98/2009,** de texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 1536, registro digital: 166985.

TE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

16. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, esta Suprema Corte debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.

17. En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda, de su ampliación y de las constancias aportadas a este expediente, se observa que los actos impugnados por el Municipio actor se reducen, concretamente, a los siguientes:

18. En la demanda inicial se impugna: La aprobación y expedición del **"Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, lo cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.[4]

19. En la ampliación de demanda se impugna: La aprobación y expedición por parte del secretario de Hacienda del Estado de Sonora, de las **"reglas de operación del programa"**, contenido en el Decreto impugnado en la demanda inicial.

20. Al respecto, en la página 3 de su escrito de ampliación se advierte que el Municipio actor manifiesta que: **"Se desconoce cómo son las reglas de operación del programa";** y en el inciso f) del apartado de antecedentes relativo

[4] La versión electrónica de dicha publicación es consultable en el siguiente vínculo de Internet: *https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320201.pdf.*

sostiene que **"ahora bien tuve conocimiento el día nueve de abril del año en curso que se emitió** (sic) **reglas de operación de dictamen** (sic) **impugnado por esta vía desconociendo el contenido, toda vez que el ente demandado** (sic) **no difundió en su integridad su contenido".**

21. En esos términos, se desprende que el Municipio actor no tiene certeza del contenido de las reglas de operación que fueron emitidas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, en cumplimiento del Decreto emitido por la titular del Ejecutivo de dicha entidad federativa, para hacer frente a la enfermedad COVID-19, impugnado en la demanda inicial.

22. No obstante, se debe hacer notar que el veintiséis de marzo de dos mil veinte, fueron publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado Sonora las **"Reglas de operación mediante las cuales se implementará el ejercicio y aplicación de estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven.",** emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa, en cumplimiento al **"Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19".**

23. Así, en la medida en que el Municipio actor impugna en ampliación las **"reglas de operación"** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, para dar cumplimiento al Decreto del Poder Ejecutivo Local para hacer frente a la enfermedad COVID-19, se tiene por acreditada la existencia de dichas reglas, las cuales, a través de su publicación en el medio oficial local referido, constituyen un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esta instancia constitucional.[5]

[5] La versión electrónica de dicha publicación es consultable en el siguiente vínculo de Internet: *https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/2020CCV25III.pdf.*

24. Acorde con lo expuesto, **se tiene por acreditada la existencia de los actos impugnados por el Municipio actor en esta controversia constitucional.**

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

III. OPORTUNIDAD

26. La demanda fue presentada de forma oportuna.

27. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,[6] tratándose de actos, **el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días,** contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

28. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se declararon inhábiles** los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorrogándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

29. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; per-

[6] **Ley reglamentaria de la materia**
"**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."

mitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de la competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las controversias constitucionales, **sin que en ninguno de estos acuerdos se excepcionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo.** Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que se hubieren promovido por las partes.

30. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como los recursos de reclamación interpuestos por las partes; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de dichos asuntos.

31. Atendiendo a lo anterior, en el caso, el Decreto impugnado en la demanda inicial fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, esto es, dentro del periodo declarado como inhábil por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; de manera que **el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte,** descontando los días ocho, quince, veintidós y veintinueve de agosto, así como el cinco de septiembre, por ser sábados; y los días nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de agosto, así como el seis de septiembre, por corresponder a domingos, en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de aplicación supletoria acorde con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia.

32. En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la

[7] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 27.** El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."

Nación el tres de abril de dos mil veinte; por tanto, es dable concluir que **su presentación resulta oportuna, sin que sea obstáculo que se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por este Tribunal Constitucional,** toda vez que **dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para promover controversias constitucionales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.**

33. En torno a la impugnación, en ampliación, de las **"reglas de operación"** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, en cumplimiento al Decreto que el Municipio actor impugna en su demanda inicial, se debe destacar que conforme al artículo 27 de la ley reglamentaria que rige a esta instancia constitucional,[7] existen dos supuestos para ampliar la demanda de controversia: dentro de los quince días siguientes al de la contestación, si en ésta apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, si apareciere uno superveniente.

34. En este aspecto, el Pleno de este Tribunal Constitucional ha establecido que para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en cuenta la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel 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 aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de 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. Lo anterior acorde con la **jurisprudencia P./J. 139/2000,**[8] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA."

[8] **Jurisprudencia P./J. 139/2000,** publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2000, Tomo XII, página 994, registro digital: 190693.

35. Conforme a lo anterior, las **"reglas de operación"** impugnadas por el Municipio actor en su ampliación deben considerarse como hechos supervenientes atribuidos a las autoridades demandadas, en la medida que fueron impugnadas e incorporadas a esta litis constitucional hasta antes de que se hubiere cerrado la instrucción de este asunto, máxime que se vinculan de manera sustancial con el acto impugnado inicialmente.

36. Resulta aplicable al caso lo sustentado en la **tesis 2a. I/2013 (10a.),**[9] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DENTRO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, SIEMPRE QUE LA NORMA O EL ACTO AL QUE SE DIRIGE LA AMPLIACIÓN ESTÉ ÍNTIMAMENTE VINCULADO CON EL IMPUGNADO EN EL ESCRITO INICIAL, AUN CUANDO NO SE TRATE DE UN HECHO NUEVO O UNO SUPERVENIENTE."

37. Acorde con ello, las referidas **"reglas de operación"** fueron publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veintiséis de marzo de dos mil veinte, y con independencia de que la parte actora alegue haber tenido conocimiento de ellas hasta el nueve de abril siguiente, lo cierto es que **el plazo impugnativo de treinta días transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte,** descontando los días ocho, quince, veintidós y veintinueve de agosto, así como el cinco de septiembre, por ser sábados; y los días nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de agosto, así como el seis de septiembre, por corresponder a domingos, en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de aplicación supletoria acorde con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia.

38. Por tanto, si la ampliación respectiva fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de mayo de dos mil veinte, es claro que **su presentación resulta oportuna, sin que sea obstáculo que se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por este Tribunal Constitucional,** toda vez

[9] **Tesis aislada 2a. I/2013 (10a.),** publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Décima Época», Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1173, registro digital: 2002730.

que, como se adelantó, **tal declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente para promover su demanda de controversia o sus ampliaciones, a pesar de que no corrieran los plazos.**

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

40. **La demanda fue presentada por parte legítima.**

41. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[10] prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

42. Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,[11] **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[10] **Constitución Federal**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[11] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

43. En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional Martín Adán Ruelas Velderrain, en su carácter de **síndico del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora,** lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y declaratoria de validez de la elección de Ayuntamiento, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora el cinco de julio de dos mil dieciocho; siendo que conforme al artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,[12] **corresponde a los síndicos la representación legal del Municipio;** por tanto, en el caso, quien suscribe la demanda de controversia con ese carácter **cuenta con legitimación activa para promoverla.**

44. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

45. Se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

46. El artículo 105, fracción I, inciso i),[13] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten

[12] **Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora**
"**Artículo 70.** El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: …
"II. **La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte,** así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."
[13] **Constitución Federal**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

47. Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,[14] de la mencionada ley reglamentaria «prevén que» serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

48. En el auto de admisión de este asunto, la Ministra instructora tuvo como demandados únicamente al **Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora,** este último en cuanto al refrendo del Decreto impugnado, sin reconocer tal carácter al subsecretario de Servicios de Gobierno, así como tampoco a los secretarios de Finanzas, de Salud, del Trabajo, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura, ni al director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas al mencionado Poder, acorde con la **jurisprudencia P./J. 84/2000,**[15] de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

---

[14] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: …
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[15] **Jurisprudencia P./J. 84/2000,** de texto: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo,

49. Atento a ello, en el caso, **la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora cuenta con legitimación pasiva en este asunto,** al haber sido quien emitió el Decreto impugnado y, además, las reglas de operación que implementa dicho Decreto, por conducto de la Secretaría de Hacienda local, autoridad que jerárquicamente depende de dicho Poder; no obstante, es de destacarse que **la referida titular del Poder Ejecutivo Local no compareció a dar contestación por los actos que se le imputan en la presente controversia constitucional.**

50. Por otra parte, **el secretario de Gobierno del Estado de Sonora también cuenta con legitimación pasiva en este asunto,** dependencia local que compareció por conducto de su titular, Miguel Ernesto Pompa Corella, quien acreditó su personalidad mediante copia de su nombramiento, de fecha trece de septiembre de dos mil quince, expedida por la gobernadora de la entidad federativa.

51. Ahora, es preciso aclarar que si bien es cierto que el secretario de Gobierno, en su escrito de contestación, manifiesta "**vengo en tiempo y forma en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, a dar contestación al escrito de demanda …**", cierto es también que **dicho funcionario carece de atribuciones para representar a dicho Poder en el presente asunto,** siendo que dicha representación legal, en términos del artículo 23 Bis, párrafo tercero, en su fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,[16]

---

cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2000, Tomo XII, página 967, registro digital: 191294.

[16] **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**
(Adicionado, B.O. 21 de diciembre de 2015)
"**Artículo 23 Bis. La Secretaría de la Consejería Jurídica será la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.**
"El titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado.
"La Secretaría de la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las facultades siguientes:
"I. Brindar asesoría y apoyo técnico jurídico en forma directa al titular del Ejecutivo del Estado, en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

corresponde a la Secretaría de la Consejería Jurídica, cuyo titular es el consejero jurídico del Ejecutivo Local.

52. En esos términos, con fundamento en el artículo 30 de la ley reglamentaria que rige a esta instancia constitucional,[17] se presumen ciertos los hechos atribuidos a la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, consistentes en la aprobación y expedición del Decreto impugnado en este asunto, acto cuya existencia se acredita con su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte.

53. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

VI.1. Alegadas por el secretario de Gobierno del Estado de Sonora.

54. En el caso, el secretario de Gobierno del Estado de Sonora aduce, en esencia:

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el Decreto impugnado fue refrendado de confor-

(Reformada, B.O. 4 de julio de 2016)
"II. **Representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios,** acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros;
"Para el caso de delegar a terceros la representación del titular del Ejecutivo del Estado, de la administración pública estatal y paraestatal, ésta podrá efectuarse mediante el otorgamiento de poder ante notario público."

[17] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 30. La falta de contestación de la demanda** o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo, **hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados** a la parte actora o demandada, según corresponda."

midad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo con los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar su validez y observancia legal de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del Gobierno Local.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

55. Los motivos de improcedencia aludidos resultan **infundados** pues, por un lado, como quedó acreditado con anterioridad, el Municipio actor cuenta con legitimación para instar esta controversia constitucional y, por otro, el hecho de que el acto que se le atribuye consistente en el refrendo del Decreto impugnado, sea un acto formal para su validez y lo haya realizado en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que lo rigen, no hace improcedente este procedimiento constitucional, máxime que los argumentos que formulan involucran el estudio de fondo del presente asunto, siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 92/99,**[18] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

[18] **Jurisprudencia P./J. 92/99,** de texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 710, registro digital: 193266.

VI.2. Análisis oficioso de la vigencia del Decreto impugnado.

56. Por otra parte, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala que el Decreto impugnado, denominado **"Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, fue abrogado, en algunas de sus disposiciones, por el diverso **"Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación de la economía para el Estado de Sonora",** publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte, cuyos artículos segundo y sexto transitorios disponen:

"**Segundo.** Se abroga, en lo que se oponga al presente, el 'Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19', publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el tomo CCV, edición especial."

"**Sexto.** Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente Decreto, así como

por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las Secretarías de Salud federal o estatal:

"**A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19.**

"**1.** Se mantiene la estrategia integral 'quédate en casa' y 'distanciamiento social'.

"**2.** Se continúan realizando las actividades esenciales previstas en los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, y particularmente en el Estado de Sonora, los servicios, producción y distribución de agua potable o purificada, incluyendo infraestructura relacionada a garantizar el suministro de agua, energía eléctrica, recolección, producción, transportación y venta de alimentos; producción y venta de medicamentos y equipo médico; producción y distribución de gas, gasolina y diésel, comunicaciones o servicios asociados, análogos o similares, incluyendo sucursales relacionadas a dichos servicios, televisión de paga, transporte público en general local o foráneo, plataformas de transporte privado, servicios médicos en cualquier especialidad, hospitales, clínicas o centros de tratamiento de aspectos inherente a la salud o cuidado de las personas, clínicas de rehabilitación o servicios análogos, farmacias, boticas o servicios similares, transporte o venta de productos de primera necesidad, servicios públicos como recolección de basura, seguridad pública, servicios públicos esenciales, entre otras actividades que puedan considerarse de manera enunciativa y no limitativa, y que por sus características no puedan dejar de ser prescindibles.

"**3.** La (sic) mantienen los programas alimentarios para los que se encuentren en extrema vulnerabilidad.

"**B. Acciones relacionadas a la población en general.**

"**1.** Continúan suspendidos los eventos sociales o públicos de la población en general, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud, estando entre ellos de manera enunciativa

mas no limitativa, los siguientes: asambleas ciudadanas, audiencias públicas, reuniones de culto religioso, ferias, festivales, foros, inauguraciones, presentaciones, seminarios, talleres, torneos, verbenas, celebración de bautizos, bodas, cumpleaños, primeras comunicaciones o quinceañeras, bailes comunitarios, además de clases, conciertos, concursos, conferencias, diplomados, entrenamientos de cualquier especie, exposiciones, palenques, eventos o partidos de cualquier deporte que impliquen una actividad física en conjunto de personas o la asistencia a auditorios, bibliotecas, centros comunitarios, centros culturales o de entretenimiento, cibercentros, gimnasios, guarderías, museos, salones polivalentes o cualquier otro análogo, reuniones o festejos familiares que impliquen aglomeración de personas en espacios cerrados.

"**2.** Se mantiene el cierre de bares, casinos, cantinas, centros de espectáculos, deportivos o recreativos, centros nocturnos, cines, circos, centros sociales, clubes sociales, discotecas y comercios informales fijos o semifijos que presten servicios no esenciales, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud.

"**3.** Los establecimientos de comida en cualquier modalidad, incluyendo venta de alimentos preparados o congelados, fruterías, palapas, puestos de calle fijos o semifijos, seguirán prestando servicios de atención a la población, pero bajo medidas estrictas de no aglomeración o hacinamiento de personas, reduciendo el consumo presencial a la distancia recomendada para evitar contacto y preferentemente otorgando las facilidades para llevar los alimentos a consumirse en casa o servicio a domicilio, además de que el personal que labore en dichos establecimientos deberá contar con estrictas medidas de higiene conforme a las recomendaciones dictadas por el Consejo Estatal de Salud. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"**4.** Los mercados, supermercados, comercios informales fijos o semifijos cuyo servicio sea de alimentos o productos de primera necesidad, tiendas de conveniencia, de cadena comercial o venta de alimentos seguirán brindando servicio para el abastecimiento de alimentos, productos o artículos de primera necesidad o higiene en los horarios normales en que prestan dichos servicios. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"**5.** El tránsito y desplazamiento de personas relacionadas a las cadenas productivas, así como aquellas que el gabinete económico determine como actividades exentas, podrán continuar siempre que se extremen medidas sanitarias y de distanciamiento social, conforme al Plan de Contingencia.

"**6.** Conforme al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud los servicios que sean prestados por particulares y sean de especial requerimiento de la población por eventualidades que requieran recuperación urgente podrán seguir prestando servicios, entre los que se encuentren servicios de suministro y materiales o de oficios diversos para arreglar, componer, enmendar o restaurar cosas urgentes como plomería, llanteras, ferreterías, refaccionarias o servicios similares; así como los servicios de paquetería que tengan relación con aspectos de salud o de envíos de urgencia; igualmente también aquellos establecimientos para realizar actividades inherentes a exequias o servicios similares podrán prestar el servicio correspondiente siempre que observen las medidas de sanidad que al efecto dicte el Consejo Estatal de Salud.

"**7.** Los negocios que sean atendidos por mujeres relacionados a cadenas de tiendas de conveniencia o abarroterías deberán implementar y proporcionar las medidas de seguridad indispensables para que su actividad laboral se realice de manera segura y no se ponga en riesgo su vida o integridad física.

"**8.** Se mantiene la restricción debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud de todas las personas que por cualquier motivo, residan, habiten o transiten por el Estado de Sonora de cumplir y coadyuvar en la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, en especial adoptando medidas de prevención entre las que de manera enunciativa más no limitativa, lavarse frecuentemente las manos con agua y jabón, al estornudar o toser cubrirse la boca y nariz con el ángulo interno del brazo, permanecer en casa si no tiene una causa urgente o imprescindible que lo obligue a salir de ella, no permanecer fijo en parques y lugar públicos o realizar ninguna reunión en ellos, evitar lugares concurridos o aglomeraciones, no saludar de mano o beso, desinfectar superficies y artículos de uso común, no compartir artículos personales o de oficina, acudir al centro de salud o llamar a los teléfonos autorizados en los casos que el Consejo Estatal de Salud ha determinado como de riesgo o alto riesgo de acuerdo a los protocolos o detección del COVID-19.

"**9.** En los casos de personas en tránsito temporal que se encuentren con hospedajes programados, se les transmitirán estas medidas de contingencia epidemiológica para que se resguarden en sus habitaciones.

"**C. Sanciones administrativas.**

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización que debe observase por Municipio.

"**D. Acceso a fondos de contingencia.**

"Seguirán realizándose las solicitudes para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

"**E. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.**

"Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020, a efecto

de priorizar la atención de la pandemia COVID-19 y la reactivación de la economía.

"**F. Transversalidad de acciones.**

"Se mantiene la instrucción a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Gobierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las Secretarías de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos, permisos o autorizaciones de cualquier especie para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria.

"**G. Estímulos fiscales.**

"Se mantendrán en las medidas adoptadas los estímulos fiscales, y programas que se hayan anunciado con ese propósito a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria, tales como: 1) Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos; 2) Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; 3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado; 4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas

con contenido alcohólico; 5) Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda; 6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto; 7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto; 8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales; 9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad; 10) Implementar de manera urgente Fondos Estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa; 11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y, 12) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"**H. Gestión de recursos ante instancias federales.**

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que continúe gestionando ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efecto de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad.

"**I. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.**

"Se mantendrán hasta el levantamiento total de la contingencia los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que haya sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

57. En esos términos, se advierte que para lo que en el caso interesa, continúan surtiendo sus efectos en el Decreto impugnado, los artículos siguientes:

"**Artículo séptimo. Acceso a fondos de contingencia.**

"Realícese la solicitud conforme a la presente declaratoria de emergencia para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19."

"**Artículo octavo. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.**

"Derivado de la situación emergente que se ha expuesto en el presente Decreto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de Hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19, toda vez que la misma es clasificada como un agente perturbador de carácter sanitario-ecológico que puede generar un daño a la población, bienes y entorno, en grado de emergencia o desastre.

"Derivado de la presente contingencia que puede poner en riesgo a amplios sectores de la sociedad o generar graves afectaciones a la economía, los fideicomisos en los cuales forme parte el Gobierno del Estado, podrán destinar recursos para prevenir y atender la presente declaratoria para mitigar el impacto a la salud, la economía, la productividad, el consumo o el empleo.

"Por lo anterior se emitirán los Decretos de adición o modificación correspondientes para hacer las economías conforme a la capacidad del Estado para destinarlos a la contingencia epidemiológica contemplada en el presente Decreto."

"**Artículo noveno. Transversalidad de acciones.**

"Se instruye a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Gobierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las Secretarías de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos económicos, permisos o autorizaciones de cualquier especie para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria."

"**Artículo décimo. Estímulos fiscales.**

"La Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora implementará estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria que comprende las siguientes acciones:

"**a)** Exenciones temporales y prórrogas de impuestos y derechos estatales, siguientes:

"**1.** Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

"**2.** Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

"**3.** Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

"**4.** Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

"**5.** Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

"**b)** Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto;

"**c)** Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto;

"**d)** Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

"**e)** Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

"**f)** Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

"**g)** Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (programa emergente con recursos adicionales); y,

"**h)** Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"Las suspensiones señaladas en los incisos a), b), c) y d) de este artículo, sólo podrán comprender el periodo de los meses de marzo y abril del ejercicio fiscal 2020."

"**Artículo undécimo. Gestión de recursos antes instancias federales.**

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efectos de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad. Dichas acciones pudieran comprender de manera enunciativa, más no limitativa, las siguientes:

"**a)** Suspensión temporal del cobro de impuestos federales, como el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto sobre el valor agregado (IVA) o impuesto sobre el producto de trabajo (ISPT) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"**b)** Suspensión temporal del cobro de cuotas obrero-patronales (IMSS e INFONAVIT) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"c) Suspensión temporal del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diésel;

"**d)** Agilización de los procesos y resolución de trámites de devolución de saldos de impuestos a favor de los contribuyentes el Estado (devoluciones de IVA, principalmente);

"**e)** Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades federales;

"**f)** Establecer y fortalecer campañas de la Procuraduría Federal de Protección del Consumidor (Profeco) para la verificación de precios al consumidor a fin de evitar incrementos injustificados de precios derivados de la pandemia del COVID-19;

"**g)** Fijas (sic) precios de referencia para productos y servicios relacionados con la prevención del COVID-19, y desalentar la especulación;

"**h)** Gestionar recursos extraordinarios al Sector Salud Estatal para incrementar el recurso humano disponible para tareas de prevención y atención a enfermos de COVID-19, así para el suministro de material de laboratorio y equipamiento para hacer frente a la contingencia;

"**i)** Implementación de programas federales e incentivos y apoyos al sector productivo, tales como programas de exenciones fiscales, créditos al salario, subsidios para sueldos, programas de créditos sectoriales preferenciales a través de Nafinsa y Bancomext, programas de apoyos a fondo perdido para emprendedores y microempresarios, etc.

"**k)** Operar programas de apoyo económico para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, e impulsar la reactivación de cadenas productivas prioritarias de cada región;

"**l)** Gestionar apoyos y/o beneficios ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o ante la Asociación de Bancos de México, a efecto de que los acreditados sonorenses que se ven imposibilitados para hacer frente a sus compromisos crediticios puedan disfrutar de medidas, prórrogas, recalendarizaciones, reestructuras, consolidación de adeudos o exenciones que dichas instituciones bancarias determinen, conforme a las circunstancias de cada crédito y de las condiciones particulares de cada acreditado. …"

"**Artículo décimo tercero. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.**

"Durante el periodo que dure la contingencia a la que se refiere el presente Decreto, los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que haya sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

"**Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.**

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19. …"

58. En ese sentido, las disposiciones del Decreto impugnado que continúan vigentes se refieren a los siguientes aspectos concretos:

• Artículo séptimo, relativo al acceso a fondos de contingencia;

• Artículo sexto, relativo a la aplicación de sanciones administrativas;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de fideicomisos en los que forme parte el Gobierno Local; así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a progra-

mas en el presupuesto de egresos de la entidad para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19;

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquellas que hayan sido afectadas serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

• Artículo décimo cuarto, el cual dispone que la Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la declaratoria de emergencia, conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar, incluso, la prestación de servicios esenciales. Asimismo, que en los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan

actividades; y que también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación con las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ello evitar la propagación de contagios de COVID-19.

59. Por tanto, resulta evidente que, contrario a lo alegado por el Poder Ejecutivo de Sonora, el Decreto impugnado sigue surtiendo sus efectos, sin que en el caso se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales; de manera que **lo procedente es realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

60. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VII. ESTUDIO DE FONDO

61. Teniendo en cuenta los diversos argumentos que desarrolla el Municipio actor en su demanda, así como en su ampliación, el estudio de fondo del presente asunto se dividirá, para efectos metodológicos, en los siguientes apartados:

Apartado	Tema
VII.1	**Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el Decreto impugnado.**
VII.2	**Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del Decreto impugnado.**
VII.3	**Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.**
VII.4	**Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.**
VII.5	**Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.**

VII.1. Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el Decreto impugnado.

62. En una parte de sus argumentos, el Municipio actor aduce lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el Decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3o., fracción II y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que al Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis 1, IV Bis 2, 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 la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Ejecutivo de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

63. Los argumentos anteriores resultan **infundados.**

64. En principio, se debe destacar que la materia del Decreto impugnado incide en la materia de salubridad general, sin que sea obstáculo a esa conclu-

sión el hecho de que las medidas utilizadas o adoptadas para su ejecución incidan en diferentes ámbitos y sujetos.

65. A fin de poner en contexto las facultades que corresponden a las entidades federativas en materia de salubridad general y, de manera particular, al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora con motivo de la emisión del Decreto impugnado, es necesario tener en cuenta el desarrollo constitucional de esa materia.

66. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 119/2008,** en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, el Pleno de este Tribunal Constitucional destacó que la facultad de legislar en materia de salubridad general ha tenido distintos titulares a lo largo del constitucionalismo mexicano. Esta materia se encontraba expresamente contemplada en el texto original de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, por lo que conforme al artículo 117 de dicho texto (idéntico al actual artículo 124 constitucional) correspondía a los Estados regularla.

67. Se observó que el primero de mayo de mil novecientos ocho, el presidente Porfirio Díaz envió una propuesta para restringir la libertad de tránsito, lo cual llevó a un debate que culminó con la adición de una facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, en su artículo 72, fracción XXI.[19]

68. Así, en el Proyecto de Reformas presentado por Venustiano Carranza, en diciembre de mil novecientos dieciséis, no se contemplaba modificar esta facultad del Congreso, pero en la sesión de diecinueve de diciembre de mil novecientos diecisiete, el diputado J.M. Rodríguez propuso añadir cuatro incisos a esta facultad, a fin de delimitar la función del Consejo de Salubridad General. Esta moción fue aprobada por ciento cuarenta y tres votos contra tres, quedando la redacción de la siguiente forma:

[19] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:
"…
"XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

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

"…

"**XVI.** Para dictar leyes sobre 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, el departamento de salubridad 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 substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

69. De esa redacción surgió el problema de dar contenido a la expresión "salubridad general", para delimitar los aspectos de "salubridad local" que quedarían reservados a la competencia de las entidades federativas. Enfrentada con este problema, la Suprema Corte consideró, en un primer precedente, que se trataba de una cuestión a resolverse en cada caso concreto.[20] En otro precedente

[20] "… Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución, habla de salubridad general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al Poder local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho, que deben decidir los tribunales, y, en su

determinó que ese concepto estaba delimitado por los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.[21]

70. Sin embargo, esta cuestión fue zanjada en el momento en que se consideró que la salubridad era una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas. En efecto, en mil novecientos ochenta y tres se reformó la Constitución con el objeto de tutelar el derecho a la salud, precisándose que la materia de salud sería concurrente entre la Federación y las entidades federativas.[22]

71. Bajo ese contexto, la materia de salubridad general se encuentra prevista actualmente en la Constitución Federal, de manera preponderante, en su artículo 4o., párrafo cuarto, el cual dispone lo siguiente:

"**Artículo 4o.** …

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

---

oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales.". *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIV, página 665, registro digital: 279375.

[21] "… por tanto, es indiscutible que el Departamento de Salubridad Pública Federal, tiene competencia constitucional para conocer y dirimir todas aquellas cuestiones que dieron motivo a su creación y a las que concretamente se refieren los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y, lógicamente, también para todas aquellas que con dichas cuestiones se enlacen o tengan íntima conexión; pero no aparece que se le hayan conferido facultades sobre salubridad particular, en los Estados, sin conexión con la general, ni sobre el comercio de drogas en los mismos, que no sean de las que envenenan al individuo y degenera la raza; por lo que tales facultades, atento lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, pertenecen al régimen interior de los Estados.". *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVI, página 329, registro digital: 336902.

[22] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 4o. … Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

72. En el párrafo transcrito del artículo 4o. constitucional fue delegada en el legislador ordinario la facultad de establecer mediante una ley general la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución General,[23] el cual establece:

"**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."

73. En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, en cuyo artículo 1o. se establece que dicha ley **"reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social".**

74. En esos términos, el artículo 4o. de la citada ley general declara como **autoridades sanitarias** a: 1) el presidente de la República; 2) el Consejo de Salubridad General; 3) la Secretaría de Salud; y, 4) los Gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Por su parte, el numeral 5o. de ese mismo ordenamiento establece que **"el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten**

[23] La referida atribución se encontraba en la Constitución de 1857, en virtud de una reforma constitucional de 1908.

servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud".

75. Ahora bien, como se adelantó, la Ley General de Salud tiene por objeto, entre otros, la distribución de las competencias entre la Federación y las entidades federativas. Al respecto, su artículo 13 dispone lo siguiente:

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

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

(Reformada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

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

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"**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 aquellas 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;

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"**III.** Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

"**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;

"**V.** Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

"**VI.** Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

"**VII.** Coordinar el Sistema Nacional de Salud;

"**VII Bis.** (Derogada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"**VIII.** Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

"**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,

"**X.** Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2008)

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

(Reformada, D.O.F. 28 de noviembre de 2016)

"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;

(Adicionada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"**I Bis.** Acordar con la Secretaría de Salud que ésta, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, se haga cargo de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la fracción anterior, en los términos que se estipulen en los acuerdos de coordinación y demás instrumentos jurídicos que al efecto se celebren;

"**II.** Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

"**III.** Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

"**IV.** Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

"**V.** Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

"**VI.** Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y

"**VII.** Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"**C.** Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta ley."

76. De lo anterior se desprende que, en torno a la materia de salubridad general, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, las siguientes facultades:

• Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

• 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;

• Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

• Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de la ley general de la materia y demás normas aplicables en materia de salubridad general; y,

• Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en la propia ley general y en otras disposiciones generales aplicables.

77. Por su parte, en términos del referido artículo 13 de la Ley General de Salud, corresponde a las entidades federativas:

• Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere, de manera particular, la fracción XV del artículo 3o. de esa ley, relativa a: **"La prevención y el control de enfermedades transmisibles";**

• Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

• Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la ley general referida y demás disposiciones aplicables; y,

• Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la ley general y demás disposiciones generales aplicables.

78. De manera específica, 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 enfermedades transmisibles,** de entre las cuales destaca la fracción II, que comprende a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

79. En ese tenor, el artículo 97 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora determina que: "**Las autoridades sanitarias estatales, participarán en la elaboración de los programas o campañas para el control y erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general del Estado o de la República.**" y que, asimismo, acorde con la fracción II de dicho precepto, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

80. Al respecto, el artículo 5o. de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, declara como **autoridades sanitarias en dicha entidad federativa** a: 1) el gobernador del Estado; 2) la Secretaría de Salud Pública local; 3) los Servicios de Salud de Sonora; y, 4) los Ayuntamientos, en la esfera de su jurisdicción.

81. De lo visto resulta evidente que, contrario a lo alegado por el Municipio actor, 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, llevar a cabo programas y acciones que en esa materia les competan y, de manera concreta, para la **vigilancia epidemiológica, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles.**

82. Por tanto, en el caso, el **"Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad fede-

rativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, encuentra su fundamento específico en los artículos 3o., fracción XV; 13, apartado B, fracciones I, IV, VI y VII; y 134, todos de la Ley General de Salud, así como en lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución General, que faculta al Congreso de la Unión a emitir ese ordenamiento marco que distribuye competencias en las que concurren los diferentes órdenes de gobierno.

83. Lo anterior es así, máxime que el artículo 79, fracción XXX, de la Constitución Política del Estado de Sonora otorga la atribución al gobernador para **"Dictar las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado".**

84. No pasa desapercibido que el Decreto analizado responde, además, al "**Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo de dos mil veinte, el cual dispone:

"CONSIDERANDO

"Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o., párrafo cuarto, reconoce el derecho humano a la protección de la salud, así como dispone que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general;

"Que en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o., fracción II, de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General tiene el carácter de autoridad sanitaria y sus disposiciones generales son obligatorias para las autoridades administrativas del país;

"Que en términos del artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, a dicho consejo le corresponde aprobar y pu-

blicar 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, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria;

"Que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional;

"Que los expertos mundiales consideran que en virtud del potencial de riesgo pandémico y el comportamiento del COVID-19 y de acuerdo con estimaciones basadas en la información de los eventos pandémicos de la Organización Mundial de la Salud, la población mundial será afectada severamente;

"Que ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día 30 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México;

"Que en su primera sesión extraordinaria del 19 de marzo de 2020, el pleno del Consejo de Salubridad General, con el propósito de proteger a la población, acordó expedir el siguiente

"**ACUERDO**

"**PRIMERA.** El Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

"**SEGUNDA.** El Consejo de Salubridad General sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, COVID-19, diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones

del Sistema Nacional de Salud, los Gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

"**TERCERA.** La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

"**CUARTA.** El Consejo de Salubridad General exhorta 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 definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, COVID-19, que necesiten hospitalización.

"**QUINTA.** El Consejo de Salubridad General se constituye en sesión permanente hasta que se disponga lo contrario."

85. En efecto, como se advierte, de manera previa a la emisión del Decreto impugnado en este asunto, el Consejo de Salubridad General emitió un Acuerdo por el que se reconoce la epidemia de enfermedad COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, y se sancionan las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, que serían implementadas por los gobiernos de las entidades federativas, exhortando a éstas para que, en su calidad de autoridades sanitarias, definieran a la brevedad planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de esa enfermedad que necesiten hospitalización.

86. En esos términos, atendiendo al carácter concurrente de la materia de salubridad general, resulta claro que la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno resulta necesaria para atender la emergencia sanitaria que fue reconocida por el Consejo de Salubridad General, teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Salud se encuentra construido por todos los mecanismos de coordinación de acciones dirigidos a dar cumplimiento al derecho a la pro-

tección a la salud, tal y como lo determina el numeral 5o. de la ley general, en cumplimiento a los mandatos que establece el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

87. Bajo esta línea de pensamiento, el Ejecutivo del Estado de Sonora se encontró justificado, en el ámbito de su competencia local, para emitir medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad general de esa entidad federativa, a través de medidas y acciones para prevenir, controlar, combatir, contener, mitigar y erradicar la existencia y transmisión de la enfermedad COVID-19, ante la situación de riesgo que vive actualmente el Estado Mexicano derivado de su propagación.

88. Así, en la medida en que el Poder Ejecutivo de Sonora emitió el Decreto impugnado, de veinticinco de marzo de dos mil veinte, con base en las facultades que le otorga la Ley General de Salud, la Constitución Local y en coordinación y respuesta al Acuerdo emitido por el Consejo General de Salubridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo anterior, resulta evidente que, contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, ello en forma alguna vulnera el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 del Magno Ordenamiento, por lo que devienen **infundados** los argumentos que hace valer relacionados con la falta de competencia del Ejecutivo Local para emitir el acto que impugna en esta instancia.

89. Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 142/2001,**[24] de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."

[24] **Jurisprudencia P./J. 142/2001,** de texto: "Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las

90. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VII.2. Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del Decreto impugnado.

91. En otra parte de lo alegado por el Municipio actor, se desprende lo siguiente:

• El Decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.

92. Lo alegado es **infundado,** pues de la lectura integral del Decreto impugnado en esta vía constitucional se advierte que cumple con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos para cualquier acto de autoridad.

93. En efecto, en la parte considerativa del Decreto que se analiza se advierte que la motivación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora para su emisión derivó de los antecedentes que dieron lugar a la enfermedad por coronavirus COVID-19, desde su brote en diciembre de dos mil diecinueve en la ciudad de Wuhan de la República Popular China; la declaración efectuada el treinta de enero de dos mil veinte por la Organización Mundial de la Salud en el sentido de reconocerla como enfermedad infecciosa que pone en riesgo a la salud; la diversa declaración de once de marzo de dos mil veinte, emitida por esa misma organización, en la que declaró pandemia mundial a dicha enfermedad; así como las acciones implementadas a nivel internacional para combatirla y erradicarla.

---

facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2002, Tomo XV, página 1042, registro digital: 187982.

94. En ese sentido, como acontece con las leyes en sentido formal,[25] en el caso, se acredita la existencia de situaciones sociales que reclaman ser reguladas para que se colme el requisito de motivación que, por mandato constitucional, deben observar todos los actos de autoridad.

95. Ahora bien, en cuanto a la fundamentación del Decreto analizado, como se explicó en el apartado que antecede, ello derivó de la facultad concurrente que en materia de salubridad general cuentan tanto la Federación como las entidades federativas, a fin de realizar **actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles** y de manera específica, a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, dentro de las cuales se ubica la enfermedad derivada del COVID-19.**

96. Lo anterior, siendo que el Ejecutivo demandado señaló que la emisión del Decreto impugnado derivó de las facultades que expresamente le confiere la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las previsiones contenidas en la Ley de Salud para el Estado de Sonora, en concordancia con los puntos de acuerdo derivados de la primera reunión extraordinaria de 2020 del Consejo Estatal de Salud de dicha entidad federativa, celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, relacionados con la referida enfermedad, de lo cual derivó el Plan de Contingencia para la Prevención, Atención y Control de COVID-19, Sonora 2020,[26] publicado en el Boletín Oficial de la entidad federativa el veinticinco de marzo siguiente.

97. Por tanto, **el Decreto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado,** pues el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora actuó bajo el marco que le confiere la Ley General de Salud, en tanto, como autoridad sanitaria de la entidad federativa, cuenta con facultades para **decretar medidas de vigilan-**

[25] Es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia de la Séptima Época, de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351.
[26] Documento que puede ser consultado en el siguiente vínculo de Internet: *https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320202.pdf.*

cia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles de naturaleza aguda e infecciosa, como lo es la derivada del coronavirus COVID-19, resultando con ello lo **infundado** del alegato del Municipio demandante en este aspecto.

98. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VII.3. Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.

99. En otro aspecto, el Municipio actor formula lo siguiente:

• **El Decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional,** pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• **El** D**ecreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las Fuerzas Armadas,** consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida en que **el** Decreto impugnado **permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondo ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

100. Lo anterior resulta **infundado.**

101. De la lectura integral del "**Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contin-**

gencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19", publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, se advierte que únicamente los artículos sexto y décimo cuarto se encuentran relacionados, el primero, con la aplicación de sanciones administrativas por el incumplimiento de las determinaciones ahí establecidas y, el segundo, a las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública Local frente a la contingencia sanitaria decretada, en los términos siguientes:

"**Artículo sexto. Sanciones administrativas.**

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"En la progresividad de las medidas derivadas de esta contingencia sanitaria epidemiológica, el Congreso Estatal de Salud, podrá solicitar que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y las policías municipales, restrinjan el desplazamiento o movilidad humana."

"**Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.**

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los Centros de Readaptación Social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19."

102. Dichas disposiciones, en virtud del diverso "**Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación de la economía para el Estado de Sonora**", publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte, continúan vigentes, atendiendo a sus artículos segundo y sexto transitorios, que se transcriben a continuación:

"**Segundo.** Se abroga, en lo que se oponga al presente, el 'Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19', publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el tomo CCV, edición especial."

"**Sexto.** Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario

Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente Decreto, así como por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las Secretarías de Salud federal o estatal:

"**A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19.**

"…

"**B. Acciones relacionadas a la población en general.**

"…

"**C. Sanciones administrativas.**

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización que debe observase por Municipio. …"

103. De lo anterior se desprende que el **artículo sexto** del Decreto impugnado, relativo a la aplicación de sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento, así como el diverso **décimo cuarto,** relacionado con las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública Local frente a la contingencia sanitaria decretada, y en la medida en que no se oponen al Decreto impugnado, **continúan vigentes en virtud del diverso Decreto relativo a la reactivación de la economía para el Estado de Sonora, publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte**.

104. No obstante, **de dichas previsiones no se advierte la limitación o restricción de la competencia municipal en materia de seguridad, ni mucho menos en materia de salud,** pues únicamente se refieren a las acciones que debe realizar la Secretaría de Seguridad Pública del Estado frente a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, así como la aplicación de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las previsiones contenidas en el Decreto impugnado, sin que en forma alguna incida en las facultades del ente municipal en la materia, siendo que son mandatos dirigidos a una dependencia del gobierno local.

105. Por tanto, el Municipio demandante parte de una premisa falsa al alegar que los actos que impugna permiten al Gobierno Estatal hacer uso de las Fuerzas Armadas alegando que esto es "**exorbitante y, por tanto, inconstitucional**", pues los Decretos analizados ni siquiera hacen referencia al uso de las Fuerzas Armadas por parte del Poder Ejecutivo Local.

106. Lo anterior es así, máxime que, como se precisó, en el caso, se determinan mandatos concretos dirigidos a la Secretaría de Seguridad Pública Local para coadyuvar en el cumplimiento de las previsiones contenidas en el Decreto impugnado, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad que es objeto de combate, contención y erradicación, no sólo en la entidad federativa, sino en el resto del país, así como a nivel mundial, sin que se advierta, ni el demandante acredite, una afectación directa a su competencia constitucional, de donde resulta lo **infundado** de los argumentos que se formulan en este aspecto.

107. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VII.4. Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.

108. En otra parte de sus argumentos, el Municipio actor sostiene:

• El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social por virtud del Decreto

impugnado, máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del Decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello, en la medida en que **el Decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho Decreto.

• Se transgrede el 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales, lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa, teniendo en cuenta que el Decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal, en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios, es de simple mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

109. Los argumentos anteriores resultan **infundados,** pues de las previsiones contenidas en el Decreto impugnado, así como de las **"reglas de opera-**

ción" emitidas por la Secretaría de Hacienda local, a fin de dar efectividad a los mandatos contenidos en ese instrumento, **en modo alguno inciden en la competencia del ente municipal actor.**

110. En efecto, de las disposiciones del Decreto impugnado que continúan vigentes, en lo que respecta a la obtención de recursos para enfrentar la pandemia derivada de la enfermedad COVID-19, se observa que se refieren a los siguientes aspectos concretos:

• Artículo séptimo, relativo al acceso a Fondos de Contingencia, en el sentido de que el gobierno local realizará solicitudes para acceder a **recursos federales** correspondientes y de manera particular al **Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias** que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de **fideicomisos en los que forme parte el gobierno local;** así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el **presupuesto de egresos de la entidad** para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la **administración pública estatal** a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, **suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados,** que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula **acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral** derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19; en concreto:

1) Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

2) Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

5) Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto;

7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente Decreto;

8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

10) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantía para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y,

12) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales, que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la **estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos** durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquellas que hayan sido afectadas serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

111. De lo anterior se desprende claramente que las previsiones contenidas en el Decreto impugnado y que continúan vigentes con motivo del diverso Decreto relacionado con la reactivación de la actividad económica en el Estado de Sonora, constituyen previsiones dirigidas a las dependencias del Gobierno Estatal para coordinarse con el Gobierno Federal en la obtención de recursos de emergencia que, en su caso, puedan ser requeridos para hacer frente a la enfermedad COVID-19; así como el acceso de fideicomisos en los que participa el gobierno local, así como la instrumentación de acciones para la reasignación de recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020, a fin de atender las necesidades derivadas con motivo de esa pandemia, **sin que en ninguna de esas previsiones se prevea la afectación de los recursos municipales derivadas de participaciones o aportaciones federales que correspondan al ente municipal.**

112. Ahora, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo décimo del Decreto impugnado se prevé el establecimiento de estímulos fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda Local, no pasa desapercibido que el veintiséis de marzo de dos mil veinte fueron publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno

del Estado Sonora las "**Reglas de operación mediante las cuales se implementará el ejercicio y aplicación de estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven**", emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa, lo cierto es que en ninguna de ellas se restringe o limita de manera absoluta la libre disposición de los recursos que corresponde al Municipio actor, ni se afecta su autonomía financiera, como se aprecia a continuación:

"**Capítulo I**
"**Del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal**

"**Artículo primero.** El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, mismo que se encuentra regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % (cincuenta por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria.

"Aludido beneficio que será aplicable en la presentación de las declaraciones mensuales de los meses de marzo y abril de 2020, según corresponda, y solamente respecto de aquellos contribuyentes que tengan en su plantilla laboral de uno y hasta 50 trabajadores.

"Se considerará como planilla laboral el número de empleados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social."

"**Capítulo II**
"**Del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje**

"**Artículo segundo**. El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, mismo que se encuentra regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 100 % (cien por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"**Capítulo III**
"**Derechos por servicios del registro público de la propiedad y del comercio**

"**Artículo tercero.** El estímulo fiscal que se otorga por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, por derechos registrales por inscripción de vivienda mismo que se encuentra regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % (cincuenta por ciento) contra el derecho generado por los servicios prestados durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"**Capítulo IV**
"**Derechos por la expedición, revalidación y canje de licencias de alcoholes**

"**Artículo cuarto.** Se otorga prórroga el día 30 de junio del año 2020 en el pago por la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deben revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deban realizarse cada 3 años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos 40, 45 y 45 Bis de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico."

"**Capítulo V**
"**De los derechos vehiculares**

"**Artículo quinto.** Se otorga prórroga al día 30 de abril del año 2020 en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los

efectos legales, sin que dé lugar el pago de derechos adicionales ni por ende el pago de sanciones o accesorios que por ello pudiesen generarse."

"**Artículo sexto.** Los contribuyentes referidos en los artículos primero y segundo de estas reglas de operación, continuarán obligados a cumplir con las demás obligaciones fiscales previstas en la Ley de Hacienda del Estado y en el Código Fiscal del Estado. El estímulo fiscal se reflejará en el apartado correspondiente de la declaración de pago y será aplicado al monto causado a cargo, cuyo remanente resultará el monto a pagar a cargo del contribuyente, y en todo caso, cumpliendo a su vez con los requisitos de fondo y forma que mediante reglas establezca esta Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora."

"**Artículo séptimo.** Los estímulos fiscales que aquí se señalan habrán de aplicarse siempre y cuando sea cubierto en tiempo la cantidad a cargo y en una sola exhibición o dentro del plazo establecido para su declaración y entero; y adicional a ello, se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales estatales y no se tengan adeudos con las autoridades fiscales estatales."

"**Artículo octavo.** Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que causen el impuesto para el sostenimiento de las universidades de Sonora, así como las contribuciones para el Consejo Estatal de concertación para la obra pública y para el fortalecimiento de la infraestructura educativa por el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal y los derechos registrales por inscripción de vivienda, en la misma proporción del beneficio que se establece en los artículos primero y tercero, respectivamente, de estas reglas de operación."

"**Artículo noveno.** Los beneficios a que se refieren las presentes reglas de operación no otorgan a los contribuyentes el derecho a devolución, acreditamiento o compensación alguna ni será aplicable en los accesorios en caso de que éstos se hayan causado."

"**Artículo décimo.** En caso de que exista contradicción o incompatibilidad con otras disposiciones fiscales estatales, será la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora la encargada de interpretar y aplicar las presentes reglas de operación para cada caso concreto."

"TRANSITORIOS

"**Primero.** Las presentes reglas de operación entrarán en vigor el día hábil siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

"**Segundo.** Publíquense estas reglas de operación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

113. De lo visto se desprende que las **"reglas de operación"** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, se encuentran dirigidas a otorgar beneficios y estímulos fiscales a los contribuyentes con motivo de la pandemia derivada del COVID-19, en cumplimiento del Decreto impugnado.

114. De manera específica, dicho instrumento normativo establece los siguientes beneficios:

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % contra el **impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** aplicable para las declaraciones mensuales de marzo y abril de 2020, según corresponda, y sólo para aquellos contribuyentes con una plantilla laboral registrada ante el Instituto Mexicano del Seguro Social de 1 y hasta 50 trabajadores;

• Estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente al 100 % contra el **impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020;

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % contra el **derecho por servicios del registro público de la propiedad y del comercio, regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020.

• Prórroga al treinta de junio de dos mil veinte en el pago de la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deban revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deban realizarse cada tres años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos **40, 45 y 45 Bis de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas Con Contenido Alcohólico;**

• Prórroga al treinta de abril de dos mil veinte en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por **el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los efectos legales, sin que dé lugar al pago de derechos adicionales ni, por ende, al pago de sanciones o accesorios que por ello pudiesen generarse.

115. En esos términos, resulta claro que, por un lado, los estímulos fiscales y prórrogas otorgados por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora se relacionan con impuestos y derechos locales, regulados en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa, así como la diversa que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico, sin que se restrinja en modo alguno la competencia del Municipio actor, ni mucho menos se limite de forma absoluta la libre disposición de los recursos que tiene a su cargo, máxime que, en todo caso, tales beneficios únicamente se refieren al pago y entero de los impuestos y derechos referidos al ámbito local y por un tiempo determinado en beneficio de los contribuyentes con motivo de la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19.

116. Por tanto, en la medida que no se advierte una afectación directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor, en lo relativo a la adminis-

tración de los recursos presupuestales que le corresponden, ni de aquellos que deriven de participaciones o aportaciones federales que por derecho le correspondan, resultan **infundadas** las alegaciones que hace valer en torno a la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 116, primer párrafo, de ese Magno Ordenamiento, siendo que los fondos y recursos que le corresponden se ven intocados por el Decreto impugnado.

117. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VII.5. Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.

118. En otra parte de sus argumentos, se advierte que el Municipio actor reclama lo siguiente:

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en los tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio pro persona, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

• **El Decreto impugnado es contrario al artículo 40 de la Constitución Federal** que consagra, a su parecer, a la democracia representativa como un derecho humano.

119. En torno a este aspecto, al resolver las **controversias constitucionales 21/2006** y **54/2009,** se reconoció que el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 101/99,**[27] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANE-

[27] **Jurisprudencia P./J. 101/99,** publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 708, registro digital: 193257.

RA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.", ha sido matizado, es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

120. Atento a ello, los reclamos del Municipio actor **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial,** sino que versan aisladamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

121. Por este motivo, son **infundadas** las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

122. Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[28] y **104/2009,**[29] en sesión de dos de mayo de dos mil trece; así como, de manera reciente, esta Segunda Sala al resolver las diversas **controversias «constitucionales» 72/2020** y **96/2020,**[30]

[28] **Controversia constitucional 62/2009,** resuelta por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

[29] **Controversia constitucional 104/2009,** resuelta por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas (ponente), Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

[30] Resueltas por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas y anunció que formularía voto concurrente.

promovidas por los Municipios de Ures y Guaymas, respectivamente, ambos del Estado de Sonora, en sesión de veinte de enero de dos mil veintiuno.

123. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Decreto impugnado, así como de las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, publicados en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa los días veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil veinte, respectivamente.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE DAR INTERVENCIÓN AL AYUNTAMIENTO DE XOCHITEPEC, MORELOS, EN CUALQUIER PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL Y, PARTICULARMENTE, EN EL SUSTANCIADO POR EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE MORELOS EN EL EXPEDIENTE BUROCRÁTICO 01/213/2011).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PASIVA LA TIENEN TANTO EL PODER LEGISLATIVO COMO EL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS, A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA A LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE MORELOS PARA INTERVENIR EN ELLA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. DESTITUCIÓN DE PRESIDENTE MUNICIPAL POR CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL TRIBUNAL RESPECTIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ORDENARLA, TODA VEZ QUE ELLO ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EL DOS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. DESTITUCIÓN POR EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. LA INTERPRETACIÓN CONFORME DE LA NORMATIVA QUE LA REGULA, PERMITE CONSIDERAR QUE EL VOCABLO "INFRACTOR" NO INCLUYE A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI LOS ACTOS IMPUGNADOS CONSTITUYEN ACTOS FUTUROS E INCIERTOS, CUYA EXISTENCIA NO SE ACREDITA EN AUTOS, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 356/2019. MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, ESTADO DE MORELOS. 13 DE ENERO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SA-

LAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 356/2019,** promovida por el **Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.**

El tema jurídico a resolver es determinar si: **¿el tribunal demandado invade la competencia del Municipio actor con la emisión de la resolución impugnada, en la que determina la actualización de la medida de apremio prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y ordena se remita el expediente relativo al Congreso Local para que éste lleve el procedimiento de destitución, suspensión o revocación del mandato de su presidente municipal?**

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **1.1 Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito recibido el once de diciembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] **Janet Trejo Toledo,** quien se ostentó como **síndica del Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos,** promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Secretaría de Gobierno, la Dirección General del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", así como el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos de la citada entidad federativa, en la que impugna lo siguiente:

[1] Fojas 1 a 57 del expediente principal.

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:

"Primero. Reclamo todo procedimiento iniciado, seguido y concluido por los demandados para suspender definitivamente del cargo de presidente municipal de Xochitepec, en Morelos, al ciudadano Alberto Sánchez Ortega, y las consecuencias que de tal acto deriven.

"Segundo. La omisión de dar intervención al Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, en cualquier procedimiento de suspensión definitiva del cargo de presidente municipal del ciudadano Alberto Sánchez Ortega, y particularmente en aquel sustanciado por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, en los autos del expediente burocrático 01/213/2011, en violación a lo ordenado en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

"Tercero. La omisión de las demandadas de emplazar, notificar o llamar a cualquier procedimiento por virtud del cual haya recaído acuerdo o emisión de resolución en la cual se establezca la separación definitiva del cargo del ciudadano presidente municipal Alberto Sánchez Ortega, para esta administración municipal.

"Cuarto. La norma general, consistente en el artículo 124, fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, promulgada el día 01 de septiembre del año 2000, expedida por la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y publicada el día 06 de septiembre de 2000 y entro (sic) en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' con número 4074, sección segunda, sexta época, al contrastar con lo dispuesto por los artículos 17 y 115, fracción VIII, de la Constitución Federal.

"Quinto. Demandamos la declaración de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, por parte del Congreso de Morelos, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y secretario de Gobierno del Estado de Morelos, al no armonizar o adecuar la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en su artículo 124, fracción II, de conformidad con lo ordenado en el artículos (sic) 17 y 115, fracción VIII, y en relación con el diverso 123 de la Constitución Federal, atento al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987

y sus transitorios primero y segundo que ordenan imperativamente que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que al efecto expidan las Legislaturas de los Estados a las cuales no se les permitió asignar contenidos propios ni originales, sino adaptar el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias, teniendo el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de dicho decreto, para que procedieran a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones del decreto.

"Como consecuencia de la omisión legislativa relativa, se solicita la declaración de invalidez por inconstitucionalidad de la de la (sic) Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en su artículo 124, fracción II promulgada el día 01 de septiembre del año 2000, expedida por la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos y publicada el día 06 de septiembre de 2000 y que entro (sic) en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 4074, sección segunda, sexta época, al contrastar con lo dispuesto por el artículo (sic) 17 y 115, fracción VIII, y 123, apartado B, de la Constitución Federal y que fuese aplicada a (sic) integrante de este Ayuntamiento.

"Sexto. La aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos 'Tierra y Libertad' de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en particular los artículos 1, 11,45 fracción I, XIII, XIV, XV, 109, 114, 123 y 124, fracción II, aplicados en la orden de destitución de 02 de enero del 2019. (sic)

"La falta de refrendo de la Ley del Servicio Civil del Estado, promulgada el primero de septiembre del año dos mil y publicada el seis de septiembre del mismo año, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', por el entonces secretario de Desarrollo Económico del Estado de Morelos, así como su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' no obstante que no existió el refrendo.

"Séptimo. La invasión de la esfera competencial constitucional del Congreso del Estado de Morelos por parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, al emitir resolución en la cual se ordena la suspensión definitiva del cargo de presidente municipal de Xochitepec, Morelos, del ciudadano Alberto Sánchez Ortega, en franco desacato a lo ordenado por el artículo 115, fracción I, de la

Constitución Federal, afectándose la integración y gobernabilidad del Ayuntamiento y el propio Municipio de Xochitepec, Morelos, aun y cuando solo se ordena su materialización por parte del Congreso de Morelos, puesto que la propia orden nace en el propio tribunal burocrático."

2. **1.2 Preceptos constitucionales que se estiman violados.** El Municipio actor señaló como transgredidos en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 115, fracciones I y VIII, 123 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

3. **1.3 Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

• Se omitió notificar el procedimiento y suspensión definitiva del cargo de presidente municipal y del Ayuntamiento de Xochitepec, a los integrantes del Ayuntamiento, por lo que se afecta gravemente la integración del mismo y se viola el artículo 14 constitucional, ya que previamente a cualquier acto de privación, se debe dar derecho al afectado de conocer el trámite que se le sigue, de ofrecer y desahogar pruebas, y de alegar, para garantizar una defensa adecuada.

• El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, carece de competencia para decretar la destitución de su presidente municipal, por ser ésta una atribución del Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que prevé un procedimiento especial que se debe llevar a cabo por las Legislaturas Locales para poder destituir, suspender o revocar el mandato de un presidente municipal.

• La disposición constitucional referida otorga de manera única y exclusiva al Congreso Local la facultad y competencia de suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

• El artículo 41 de la Constitución del Estado de Morelos, en congruencia con el artículo 115 de la Constitución Federal, establece el procedimiento que

debe llevar a cabo la Legislatura de la entidad federativa para suspender o revocar a alguno de los miembros de los Ayuntamientos, no así otro órgano, entidad u organismo; tal precepto señala que el Congreso del Estado, por acuerdo de al menos dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido, revocar el mandato de alguno de sus miembros, concediendo previamente a los miembros afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su juicio convenga.

• La principal razón o existencia del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es la de sancionar a servidores públicos de libre designación, es decir, aquellos que ostentan el carácter de funcionarios, que por su naturaleza son elegidos para operar una administración pública, mas no para aquellos que son electos por el mandato del pueblo, ya que existe un procedimiento especial para sancionarlos y separarlos del cargo.

• Por otra parte, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, transgrede el numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no estar armonizado con el mismo, y establecer la destitución de funcionarios como consecuencia de la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y desconociendo que esa atribución corresponde a las Legislaturas de los Estados, que son las únicas facultadas para determinar la suspensión de Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

• Existen vicios en el procedimiento de creación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que fue promulgada y refrendada deficientemente, debido a que no la refrendó el entonces secretario del ramo correspondiente, esto es, el secretario de Desarrollo Económico, sino únicamente el secretario General de Gobierno, por lo que no cumple con el requisito de validez de refrendo y genera la inconstitucional aplicación de los artículos 1, 11, 45, fracción I, XIII, XIV, XV, 109, 114, 123 y 124, fracción II, por parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.

4. **1.4 Radicación y turno.** Mediante proveído de presidencia de doce de diciembre de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar esta controversia

bajo el número **356/2019** y se designó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora en el procedimiento.[2]

5. **1.5 Admisión.** Por auto de doce de diciembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados únicamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, al secretario de Gobierno y al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos, no así a la Dirección General del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por tratarse de un órgano interno subordinado al Ejecutivo Estatal; asimismo, ordenó que se les emplazara para que formularan su contestación; requirió copia certificada de las documentales relacionadas con la norma impugnada; no tuvo como terceros interesadas a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; y finalmente, mandó dar vista a la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.[3]

6. **1.6 Contestación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el diez de febrero de dos mil veinte,[4] María Reyna Valencia Reyes, en su carácter de presidenta y tercer árbitro del citado tribunal, dio contestación a la demanda, la cual la Ministra instructora tuvo por recibida mediante acuerdo de diez de febrero siguiente.[5] Dicho tribunal aduce, en esencia, lo siguiente:

• **Los actos reclamados constituyen acuerdos de carácter jurisdiccional** dictados por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones; por tanto, fueron dictadas en ejercicio de su autonomía jurisdiccional, actualizándose lo dispuesto en la tesis **2a. CVII/2009,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA."

[2] Fojas 59 a 60 del expediente principal.
[3] Fojas 61 a 64 del expediente principal.
[4] Fojas 186 a 195 del expediente principal.
[5] Foja 202 del expediente principal.

• **La aplicación de la sanción** que contempla el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, **se hizo válida a partir de la entrada en vigor de la reforma realizada a la ley orgánica municipal,** en específico la fracción XXXIX de su artículo 41, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de veintitrés de enero de dos mil catorce, que establece la obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, razón suficiente para considerar que se actualiza el supuesto explicado en la **tesis P. XV/2009,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA."

• **No se invade la esfera competencial del Congreso del Estado,** en razón de que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, con base en lo dispuesto en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, **determinó procedente remitir al Congreso del Estado de Morelos copia certificada del expediente laboral 01/213/11, a partir del laudo de dos de diciembre de dos mil catorce hasta la resolución de fecha dos de octubre de dos mil diecinueve,** para que los integrantes del mismo, **iniciaran el procedimiento de suspensión definitiva y/o destitución y/o revocación del mandato del presidente municipal del Ayuntamiento de Xochitepec.**

• Contrario a lo que refiere el Municipio actor, este tribunal no pasa por alto que acorde con el artículo 115 de la Constitución Federal, es facultad de las Legislaturas Locales determinar si es procedente la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros de los Ayuntamientos, por lo que en atención a tal precepto se ordenó remitir copia certificada del expediente laboral al Congreso del Estado de Morelos para que iniciaran el procedimiento de suspensión definitiva y/o destitución y/o revocación del presidente municipal.

7. **1.7 Contestación del Poder Ejecutivo de Morelos.** Mediante escrito recibido ante este Alto Tribunal el trece de febrero de dos mil veinte,[6] Samuel

[6] Fojas 100 a 106 del expediente principal.

Sotelo Salgado, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Morelos, dio contestación a la demanda en representación de dicho poder, la cual se tuvo por recibida mediante auto de diecisiete de febrero siguiente.[7] En su contestación, dicho funcionario alegó, esencialmente:

• **El Poder Ejecutivo cuenta con facultades para promulgar y publicar leyes,** así como para hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, además el decreto no se combate por vicios propios respecto de la promulgación y publicación atribuidos a dicho poder.

• **El Poder Ejecutivo en el proceso legislativo del decreto impugnado, llevó a cabo su publicación,** de tal forma que en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el actor, al realizar los únicos actos que le resultan atribuibles, esto es, el de promulgar y publicar el ordenamiento legal impugnado.

8. **1.8 Contestación del secretario de Gobierno de Morelos.** Mediante escrito recibido ante esta Suprema Corte de Justicia el trece de febrero de dos mil veinte,[8] Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, en su carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo de diecisiete de febrero siguiente,[9] y al contestar refirió lo siguiente.

• **El Poder Ejecutivo, a través de su titular, cuenta con facultades para promulgar y publicar leyes,** así como para hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, las cuales deben ser refrendadas por el secretario de Gobierno; además el Municipio actor no combate el decreto impugnado por vicios propios respecto del acto de publicación atribuidos al secretario de Gobierno.

• El **secretario de Gobierno del Estado refrendó la ley impugnada,** como se advierte de su publicación, de modo que no incurrió en violación a los dispo-

[7] Fojas 273 a 274 del expediente principal.
[8] Fojas 249 a 260 del expediente principal.
[9] Foja 273 a 274 del expediente principal.

sitivos constitucionales que señaló el actor, al realizar los únicos actos que le son atribuibles, es decir, el refrendo y publicación del ordenamiento legal impugnado.

9. **1.9 Contestación del Poder Legislativo de Morelos.** Mediante escrito recibido ante esta Suprema Corte de Justicia el dos de marzo de dos mil veinte,[10] Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, la cual se tuvo por recibida por la Ministra instructora mediante proveído de tres de marzo siguiente,[11] en la cual, dicho legislador refirió lo siguiente:

• **El Municipio actor no cuenta con un interés legítimo,** ya que no resiente una afectación en su esfera jurídica, además la Legislatura Estatal no invade la esfera competencial del Municipio, ni vulnera la autonomía municipal consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues el Poder Legislativo de la entidad federativa, es el que tiene facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos o acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado, de manera que la controversia es improcedente.

• **El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no es una norma que por su contenido pueda afectar la competencia del Municipio actor,** en términos del artículo 115 constitucional; además dicha ley persigue una finalidad constitucionalmente válida que se desprende del artículo 17 constitucional, pues protege el derecho de acceso a la impartición de justicia, en específico, que se cumplan y ejecuten los laudos en los términos ordenados.

• **No existen violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,** pues fue presentada por el diputado Noé Suárez López a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucio-

[10] Fojas 315 a 348 del expediente principal.
[11] Foja 359 del expediente principal.

nales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social del Congreso del Estado, dichas comisiones aprobaron la iniciativa y elaboraron el dictamen relativo, hecho ello las comisiones lo sometieron a consideración del Pleno de Congreso del Estado de Morelos, posteriormente, en sesión ordinaria se aprobó la ley y se remitió al Ejecutivo del Estado quién la promulgó el uno de septiembre de dos mil; advirtiéndose que el dictamen sí fue elaborado por la comisión adecuada.

10. **1.10 Opinión del fiscal general de la República y consejero jurídico del Gobierno Federal.** Estos funcionarios no formularon opinión en el presente asunto.

11. **1.11 Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el veintidós de octubre de dos mil veinte se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y mediante diverso proveído de la misma fecha, se puso el expediente en estado de resolución, con fundamento en los artículos 34 y 36 del mismo ordenamiento.[12]

12. **1.12 Avocamiento.** Mediante proveído de doce de enero de dos mil veintiuno, dictado por la Ministra presidenta de la Segunda Sala, dicho órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

13. **2.1 Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional,[13] pues se trata de un conflicto entre el Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec y el Estado de Morelos, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, en el cual resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno debido al sentido del fallo.

[12] Fojas 385 a 388 del expediente principal.

[13] De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política, 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu* y tercero del Acuerdo General 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal.

14. **2.2 Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,[14] se procede a precisar los actos que son objeto de este medio de control constitucional.

15. En primer lugar, el Municipio actor pretende impugnar **"*todo procedimiento iniciado, seguido y concluido por los demandados para suspender definitivamente del cargo de presidente municipal y de presidente del Ayuntamiento de Xochitepec, en Morelos, al ciudadano Alberto Sánchez Ortega, y las consecuencias que de tal acto deriven*";** sin especificar cuál de sus etapas le causaban algún perjuicio, siendo un requisito de la demanda, que el actor señale cuáles son los actos impugnados, de conformidad con el artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria.[15]

16. Por tanto, dicho requisito no se puede considerar satisfecho en el presente caso porque **el Municipio sólo hizo una manifestación genérica e imprecisa de los actos del procedimiento que le afectaban,** el requisito previsto en el artículo antes mencionado, **no se puede considerar satisfecho en el presente caso,** de manera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, por lo que se debe sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la propia ley.[16]

17. Resulta aplicable el criterio del Pleno derivado de la jurisprudencia **P./J. 64/2009,**[17] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS

[14] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."
[15] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: …
"**IV.** La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado."
[16] "**Artículo 20**. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: …
"**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."
[17] De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan

QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990).

18. En segundo lugar, el Municipio actor reclamó: "***la omisión de dar intervención al Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, en cualquier procedimiento de suspensión definitiva del cargo de presidente municipal del ciudadano Alberto Sánchez Ortega, y particularmente en aquel sustanciado por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, en los autos del expediente burocrático 01/213/2011, en violación a lo ordenado en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.***"

19. Primero, respecto de la omisión genérica que planteó el actor, tampoco se puede considerar satisfecho el requisito previsto en el artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria, y, por los mismos motivos y fundamentos que fueron señalados anteriormente, también **se debe sobreseer en el juicio;** segundo, respecto de la omisión que atribuyó al tribunal demandado por no darle intervención en los autos del expediente 01/213/2011, las constancias que obran en autos demuestran lo contrario, esto es, que el Municipio actor sí intervino en el mismo y, consecuentemente, queda acreditada la inexistencia de la omisión que reclama, **lo procedente es decretar el sobreseimiento** con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria.[18]

20. En tercer lugar, el Municipio actor, reclamó: "***la omisión de las demandadas de emplazar, notificar o llamar a cualquier procedimiento por virtud***

'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que, para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

[18] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
"**III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último."

***del cual haya recaído acuerdo o emisión de resolución en la cual se establezca la separación definitiva del cargo del ciudadano presidente municipal Alberto Sánchez Ortega para la administración municipal*".** Tal reclamo como los anteriores, **también se debe sobreseer respecto de la omisión que indica, por ser genérica e imprecisa.**

21. En cuarto lugar, reclamó la "***invasión de la esfera competencial constitucional del Congreso del Estado de Morelos por parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, al emitir resolución en la cual se ordena la suspensión definitiva del cargo de presidente municipal de Xochitepec, Morelos, del ciudadano Alberto Sánchez Ortega*".**

22. En este sentido, **el Municipio actor impugna, específicamente, la resolución del dos de octubre de dos mil diecinueve dictada por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos en el expediente 01/213/2011,** en la que se declaró procedente la imposición del apercibimiento consistente en la destitución del presidente municipal. La existencia de dicha resolución fue reconocida por el propio tribunal demandando al contestar la demanda, y se encuentra acreditada en autos con una copia certificada de la misma.[19]

23. En quinto lugar, el actor también solicitó la declaración de invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya publicación se hace constar con copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, con número 4074, sección segunda, sexta época, del seis de septiembre de dos mil.[20]

24. En sexto lugar, el actor atribuyó a las autoridades demandadas: "***no armonizar o adecuar la Ley del Servicio Civil de Morelos, en su artículo 124, fracción II, de conformidad con lo ordenado en el* (sic) *artículos 17 y 115, fracción VIII, y en relación con el diverso 123 de la Constitución Federal, atento al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987 y sus transitorios primero y segundo*** …" y, en vía de consecuencia, volvió

[19] Fojas 631 a 638 del cuaderno de pruebas presentadas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.
[20] Fojas 285 a 313 del expediente principal.

a solicitar la declaración de invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

25. Así, la materia de la presente controversia constitucional se constriñe a:

• La resolución del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos dictada el **dos de octubre de dos mil diecinueve** en el expediente 01/213/2011.

• El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y

• La omisión legislativa consistente en no armonizar o adecuar la Ley del Servicio Civil de Morelos, en su artículo 124, fracción II, con la Constitución Federal.

26. **2.3 Oportunidad.** La oportunidad de la presentación de la demanda se analizará de acuerdo con la precisión realizada en el apartado anterior.

27. En primer lugar, para la **impugnación de la resolución emitida por el tribunal demandado,** el plazo de treinta días hábiles se debe computar de conformidad con la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria,[21] esto es, a partir del día siguiente de aquel en que surtió efectos su notificación o que se tuvo conocimiento de ella o de su ejecución, o al día siguiente en que el poder actor se ostentó sabedor de la misma.

28. De las constancias que obran en autos, se advierte que la resolución impugnada le fue notificada al Municipio actor el **veinticinco de octubre de dos mil diecinueve**[22] y que surtió sus efectos ese mismo día, esto último de acuerdo

[21] "**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."
[22] Foja 640 del cuaderno de pruebas presentadas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.

con el artículo 747, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo,[23] aplicable supletoriamente por disposición del artículo 11 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos;[24] consecuentemente, el plazo para la presentación de la demanda **transcurrió del veintiocho de octubre al once de diciembre de dos mil diecinueve.**[25]

29. En ese sentido, si la demanda se presentó el **once de diciembre de dos mil diecinueve,** es de concluir que **la controversia constitucional es oportuna respecto de la resolución combatida.**

30. En segundo lugar, para la **impugnación de la norma general,** el plazo de treinta días hábiles se debe computar de conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria,[26] esto es, a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produjo su primer acto de aplicación.

31. En el particular se advierte que el Municipio actor no especificó si impugna la norma general con motivo de su publicación o de su primer acto de aplicación; sin embargo, sólo podría hacerlo con motivo de su publicación. Lo anterior, porque en la resolución impugnada se hizo efectivo el apercibimiento decretado en el auto de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho, consis-

[23] "**Artículo 747.** Las notificaciones surtirán sus efectos de la manera siguiente:
"**I.** Las personales: el día y hora en que se practiquen, contándose de momento a momento, cualquiera que sea la hora en que se haya hecho la notificación, salvo disposición en contrario en la ley."
[24] "**Artículo 11.** Los casos no previstos en esta ley o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, aplicada supletoriamente, y, en su defecto, por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad."
[25] Descontándose los días 26 y 27 de octubre, así como, 2, 3, 9, 10, 16, 17, 23, 24 y 30 de noviembre, 1, 7 y 8 de diciembre, todos del dos mil diecinueve, por corresponder a sábados y domingos, conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, los días 1, 18 y 20 de noviembre del mismo año, por ser inhábiles, con base en el punto primero, incisos n), c) y k) del Acuerdo General Plenario 18/2013, de 19 de noviembre de 2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.
[26] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: …
"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

tente en destituir al presidente municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, por no dar cumplimiento al laudo dictado en el expediente **01/213/2011,** de acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

32. Luego, si en la presente controversia constitucional no se reclama el primer acto de aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sino uno ulterior, ello da lugar a la improcedencia de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 121/2006,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878, registro digital: 173937).

33. En consecuencia, **respecto a las impugnaciones a la norma general cuestionada se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria,[27] pues **el plazo para presentar la demanda transcurrió en exceso,** ya que ésta se publicó desde el 6 de septiembre del 2000; de manera que **resulta procedente decretar el sobreseimiento** con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento legal.

34. Finalmente, para determinar la oportunidad de la demanda en relación con la **omisión legislativa impugnada,** se debe tener en cuenta que ni en la ley reglamentaria ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[28] existe disposición específica para computar el plazo cuando se impugnen omisiones.

35. En tal virtud, en este tipo de casos se debe considerar que **la oportunidad para presentar la demanda se actualiza de momento a momento, mien-**

[27] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
[28] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

tras la omisión impugnada subsista, de conformidad con la jurisprudencia **P./J. 43/2003,**[29] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581).

36. En consecuencia, **la controversia constitucional es oportuna en relación con la omisión legislativa impugnada.**

37. **2.4 Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 10, fracción I, y primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[30] el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

38. En el presente asunto, el Municipio actor promovió demanda de controversia constitucional, por conducto de Janet Trejo Toledo, en su carácter de **síndica de su Ayuntamiento,** lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida el cinco de julio de dos mil dieciocho por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de cinco de julio de dos mil dieciocho;[31] y de conformidad con la fracción II del artículo

[29] De texto: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

[30] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[31] Foja 58 del expediente principal.

45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,[32] **cuenta con la representación legal del ente municipal.**

39. Al respecto tiene aplicación la **tesis aislada 2a. XXVIII/2012 (10a.),** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, abril 2012, Tomo 2, página 1274, registro digital: 2000537).

40. **2.5 Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II[33] del artículo 10 y primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, se les reconoció el carácter de parte demandada a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno y al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos, cuya legitimación pasiva se analiza como sigue:

41. **Poder Ejecutivo de Morelos.** En su representación compareció Samuel Sotelo Salgado, en su carácter de consejero jurídico, personalidad que acreditó con las copias certificadas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho[34] y del acuerdo publicado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial,[35] por el que se autoriza a la Consejería Jurídica a representar al titular del Poder Ejecutivo en las controversias constitucionales cuando éste así lo acuerde. Además, con base en los artículos 10, fracción XVI,[36] 13, fracciones VI y XX[37] y 36,[38] fracciones I, II y III, de la

[32] "**Artículo 45.** Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones: …
II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; …"
[33] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: …
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[34] Fojas 216 a 226 del expediente principal.
[35] Fojas 228 a 229 del expediente principal.
[36] "**Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública centralizada, de las siguientes dependencias: …

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, en relación con los artículos 2,[39] 9[40] y 10,[41] fracción XXI, del Reglamento

"**XVI.** La Consejería Jurídica."

[37] "**Artículo 13.** Las personas titulares de las dependencias señaladas en el artículo 9 de la presente ley, cuentan con las siguientes atribuciones genéricas:
"**VI.** Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas, poderes notariales y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y, en su caso, de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El gobernador del Estado podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;
"…
"**XX.** Representar al gobernador del Estado en el ámbito de sus atribuciones, así como desempeñar las comisiones y funciones especiales que le confiera el mismo."

[38] "**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;
"**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."

[39] "**Artículo 2.** La Consejería Jurídica es la Dependencia de la Administración Pública Estatal que, en términos del artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, tiene a su cargo la función de representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador en todos los actos en que éste sea parte, así como el despacho de los asuntos que le encomienda la citada ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

[40] "**Artículo 9.** La representación de la dependencia, así como el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente al consejero, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos o pertenecientes a otras secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, sin perjuicio de su ejercicio directo por el consejero, excepto aquellos que por disposición expresa no sean delegables.
"La delegación de atribuciones se realizará mediante acuerdo expedido por el consejero, que se publicará en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' para efectos de su difusión, cuando se refiera a atribuciones cuyo ejercicio trascienda a la esfera jurídica de los particulares."

[41] "**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones:
"…
"**XXI.** Representar al gobernador, 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."

Interior de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos, su titular tiene facultades para representar al titular del Poder Ejecutivo en las controversias constitucionales, de manera que **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

42. **Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** En su representación compareció Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien acreditó su cargo con las copias certificadas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho.[42]

43. **Dicho secretario cuenta con legitimación pasiva al haber refrendado el decreto impugnado,** facultad que le confiere el artículo 9,[43] fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

44. En este aspecto, tiene aplicación la **jurisprudencia P./J. 109/2001,** de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738).

45. **Poder Legislativo de Morelos.** En su representación compareció Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo cual acredita con la copia certificada del acta de sesión de la junta iniciada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta del mismo mes y año,[44] de la cual se desprende que fue electo para ocupar ese cargo hasta el treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve. Sin que sea obstáculo que haya producido la contestación a la de-

[42] Fojas 262 a 272 del expediente principal.
[43] "**Artículo 9.** El secretario tiene, además de las atribuciones que le confiere la normativa aplicable, las que a continuación se señalan:
"…
"**XXVI.** Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos."
[44] Fojas 350 a 357 del expediente principal.

manda con posterioridad a esta última fecha, ya que continúa ejerciendo dicha representación en términos de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[45] Asimismo, dicho presidente ejerce la representación legal del Congreso estatal de conformidad con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,[46] por lo que **se encuentra legitimado en este asunto.**

46. **Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.** En su representación compareció María Reyna Valencia Reyes, presidenta y tercer árbitro de dicho tribunal, lo cual acreditó mediante copia certificada del acta de Pleno de sesión extraordinaria de once de diciembre de dos mil dieciocho,[47] de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta; y de conformidad con el artículo 12,[48] fracción XIII del reglamento interior de ese órgano jurisdiccional, se encuentra facultada para representarlo, de manera que **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

47. **2.6 Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

---

[45] "**Artículo 32.** La mesa directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.
"El presidente de la mesa directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.
"La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."
[46] "**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."
[47] Fojas 197 a 201 del expediente principal.
[48] "**Artículo 12.** El presidente tendrá las facultades y obligaciones siguientes: …
"**XIII.** Tener la representación legal del tribunal ante todo tipo de autoridades y en eventos oficiales así como para su funcionamiento administrativo y financiero."

48. El tribunal demandado, indica que la resolución impugnada se dictó en ejercicio de su actividad jurisdiccional, apoyándose en el contenido de la tesis **2a. CVII/2009,**[49] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2777, registro digital: 166464).

49. Lo anterior es **infundado,** porque en este caso se impugnó la presunta invasión en la esfera competencial de un órgano originario del Estado y, por lo mismo, la cuestión a examinar no se refiere a la legalidad de las consideraciones de la resolución del tribunal demandado, sino a cuestiones que atañen al ámbito competencial de los Poderes Locales y a la posible afectación a la integración del Ayuntamiento.

50. Al respecto cobra aplicación el contenido en la jurisprudencia **P./J. 16/2008,**[50] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEP-

[49] "El motivo manifiesto e indudable de improcedencia da lugar al desechamiento de plano de la demanda de controversia constitucional, acorde con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta tesitura, la impugnación de resoluciones jurisdiccionales en la demanda de controversia constitucional constituye un motivo manifiesto de improcedencia cuando de su análisis integral, de los escritos aclaratorios o de ampliación y de los documentos anexos a tales promociones, se aprecie con claridad que los actos cuya invalidez se reclama fueron emitidos por órganos jurisdiccionales o pueden atribuírseles, sin la existencia de elementos relativos a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, lo que constituye la excepción para la impugnación de tales resoluciones. Asimismo, esa petición de invalidez constituye un motivo indudable de improcedencia cuando derivado del análisis de los documentos iniciales del proceso constitucional existe certeza de que se está en presencia de la regla general y no de la excepción de la impugnación de resoluciones jurisdiccionales, lo que genera la plena convicción de que la causa de improcedencia se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa."

[50] De texto: "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones

CIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, registro digital: 170355).

51. Por otra parte, **se desestima** el argumento del tribunal demandado donde indica que la aplicación de la sanción que contempla el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se hizo válida a partir de la entrada en vigor de la reforma realizada a la Ley Orgánica Municipal, en específico la fracción XXXIX de su artículo 41, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa de veintitrés de enero de dos mil catorce, que establece la obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, razón suficiente para considerar que se actualiza el supuesto explicado en la tesis **P. XV/2009,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril 2009, página 1292, registro digital: 167540).

52. Lo anterior, porque como ha quedado precisado en el apartado de oportunidad, **en la presente controversia no se reclama el primer acto de aplicación del artículo 124, fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sino uno ulterior,** teniendo en cuenta que esa norma fue publicada el seis de septiembre del dos mil, por lo que es evidente que el plazo para impugnarla

estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."

transcurrió en exceso y, por ende, como se adelantó, quedó actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria que rige a este medio de control constitucional.

53. De igual forma, se **desestima** el argumento vertido por el Poder Legislativo, en el sentido de indicar que es improcedente la controversia, porque el Municipio de Xochitepec, Morelos, no cuenta con un interés legítimo, ya que no resiente una afectación en su esfera jurídica y que además la Legislatura Estatal no invade su esfera competencial, debido a que el Poder Legislativo de la entidad federativa, es el que tiene facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos o acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado.

54. Al respecto, basta decir que no se puede determinar la afectación al ente municipal sin entrar al análisis del fondo del asunto, como lo ha establecido este Tribunal Constitucional en la jurisprudencia **P./J. 92/99,**[51] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266).

55. Finalmente, al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

3. ESTUDIO DE FONDO

56. La materia de la presente controversia constitucional se constriñe a: (i) la resolución del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos que dictó

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

en el expediente 01/213/2011, el dos de octubre de dos mil diecinueve; (ii) la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y (iii) la omisión legislativa relativa por no armonizar o adecuar la Ley del Servicio Civil de Morelos, en su artículo 124, fracción II, con la Constitución Federal; se procede al estudio de los conceptos de invalidez del Municipio actor.

57. En primer lugar, se analizará, la constitucionalidad de la resolución de dos de octubre de dos mil diecinueve emitida por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, dentro del expediente 01/213/2011, en la que se declaró procedente la imposición del apercibimiento decretado mediante acuerdo de doce de julio de dos mil diecisiete, consistente en la destitución del presidente del Municipio Xochitepec, Estado de Morelos.

58. En sus conceptos de invalidez planteó la incompetencia del Tribunal Estatal demandado para decretar la destitución de su presidente municipal, por ser ésta una atribución de la Legislatura Local, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

59. Lo anterior es **infundado,** en atención a lo siguiente:

60. La resolución impugnada en esta instancia establece, en lo conducente, lo siguiente:

"Cuernavaca, Morelos; a dos de octubre de dos mil diecinueve, y estando debidamente integrado el Pleno de este tribunal de Conciliación y Arbitraje, se procede al pronunciamiento de imposición de la medida de apremio con la que se apercibió al presidente municipal del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos; mediante acuerdo de requerimiento de pago y/o ejecución de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente 01/213/11, promovido por la actora ... consistente en la destitución del presidente municipal Del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al laudo de fecha dos de diciembre de dos mil catorce, por lo que esta autoridad reunida, ordena traer a la vista los autos del expediente al rubro citado, en los que se encuentran glosadas las diligencias de requerimiento

de pago de fechas siete y diez de diciembre de dos mil dieciocho, a fojas 594 a la 597 del expediente en que se actúa, llevada a cabo por el fedatario adscrito a este tribunal y que obra en autos del expediente al rubro indicado ...

"...

"CONSIDERANDO

"PRIMERO.—Conforme a las facultades conferidas por el artículo 114 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, este Tribunal está en posibilidad de resolver sobre la imposición de la sanción prevista por la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil citada, lo cual es procedente por la desobediencia a las resoluciones emitidas por este Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, por lo que para su imposición deberá remitir los autos del expediente en que se actúa al Congreso del Estado para que esa Soberanía resuelva lo conducente en relación con la ejecución de la sanción decretada en líneas que anteceden, dado que es una facultad exclusiva de dicha autoridad conforme lo ordenado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé: 'Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente de rendir las pruebas y hacerlos (sic D.O.F. 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.' Así como lo previsto por el artículo 41, fracción III, incisos d) y e), de la Constitución Política del Estado de Morelos, en relación con el artículo 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

"SEGUNDO.—Está acreditada en las constancias que integran los autos del expediente en que se actúa la causa grave que establece el artículo constitucional 115 transcrito parcialmente, toda vez que su contumacia de dar cumplimiento al laudo de fecha dos de diciembre de dos mil catorce, así como el auto de ejecución de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho, es evidente que ha violentado de manera reincidente y ha incumplido con las obligaciones que le impone el legislador en los artículos 45, fracciones I y XIV, 123, en

relación con los artículos 41, fracciones XXXIX y XL, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, los cuales prevén: ...

"Dicho incumplimiento y contumacia ha violentado los derechos de la C. ... tal como se aprecia de la siguiente jurisprudencia: ...

"Conforme a lo anterior es evidente que está por encima de los intereses del Municipio de Xochitepec, Morelos, la violación a los derechos humanos al salario de la C. ... por lo que conforme a lo establecido por el artículo 1o. de la Carta Magna, que prevé: ... Dicha autoridad tiene la obligación de hacer que se respeten los derechos humanos del actor y debe promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano al salario de la C. ... aplicando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que es su facultad y obligación el prevenir y sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos al salario del actor, mediante el procedimiento de destitución por causa grave que prevé el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en relación con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Es evidente el acreditamiento de la causa grave de incumplimiento a la ley como se ha referido por parte del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, por conducto de su presidente municipal de dar cumplimiento al laudo emitido con fecha dos de diciembre de dos mil catorce, así como el auto de ejecución de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho dentro del expediente en que se actúa, situación que es sancionada y castigada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 181, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, lo anterior con fundamento en los artículos 1, 109, 114, 123 y 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"TERCERO.—En fecha dos de diciembre de dos mil catorce, este tribunal dictó laudo, por el que se condena a la parte demandada el pago de diversas prestaciones, las cuales ascienden a la cantidad de ... a favor de la actora la C. ...

"CUARTO.—Con fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho, y en seguimiento al proceso de ejecución promovido por la parte actora, el presidente

ejecutor de este tribunal, dictó auto de requerimiento de pago y/o ejecución por la cantidad adeudada, en el cual se apercibió al presidente municipal del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos; que en caso de incumplimiento se le aplicaría la medida de apremio establecida en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ante su contumacia en cumplir el laudo dictado el pasado dos de diciembre de dos mil catorce, lo cual es su obligación conforme lo ordenado por el legislador en los artículos 45, fracciones I y XIV, 123, en relación con los artículos 41, fracciones XXXIX y XL de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, castigo consistente en la destitución del edil sin responsabilidad del gobierno del Estado o de los Municipios ...

"QUINTO.—Es importante precisar que este tribunal consideró que el requerimiento y cumplimiento del citado laudo debía ser a cargo del presidente municipal del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, toda vez que de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos en sus artículos 17 y 41, fracciones V, X, XVII, XXXIX y XL, por disposición expresa se encuentra implícita la obligación en tiempo y forma de los laudos que en materia laboral dicte el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ...

"SEXTO.—Por lo anterior y toda vez que esta autoridad conforme a lo ordenado por los artículos 148 al 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, de aplicación supletoria en el presente procedimiento ... y en estricto apego a las resoluciones emitidas en suplencia de la deficiencia de la queja por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias identificadas bajo los numerales 253/2016, 148/2017, 171/2017, 172/2017, 205/2017, 215/17 y 235/17, por medio de las cuales con fundamento al artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Segunda Sala del Órgano Supremo consideró que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos interpretó en forma incorrecta lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo que motivó a declarar la invalidez del acuerdo impugnado, con la finalidad de continuar con el procedimiento de ejecución forzosa del cumulo de expedientes radicados en este H. Tribunal, del cual forma parte el expediente en que se actúa, así como de proveer todo lo que se considere necesario para lograr el cumplimiento pronto de los laudos, es que en

continuación de la ejecución forzosa y para que se materialice y ejecute la sanción prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ante el incumplimiento del laudo, y la contumacia de la demandada que es considerada causa grave por violar derechos humanos al salario, así como por el reiterado incumplimiento a lo ordenado por el legislador en los artículos 45, fracciones I y XIV, 123, en relación con los artículos 41, fracciones XXXIX y XL de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se ordena sea remitida copia certificada del expediente en que se actúa a partir del laudo de fecha dos de diciembre de dos mil catorce hasta la presente resolución, al Congreso del Estado de Morelos, para que los integrantes del mismo estén en aptitud de dar cabal cumplimiento al procedimiento indicado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 41, fracción III, incisos d) y f) de la Constitución Política del Estado de Morelos y 181, 183 y 184 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos ...

"Lo anterior tiene su razón de ser derivado del contenido de las sentencias emitidas en las controversias constitucionales citadas en líneas que anteceden, y de las cuales tiene amplio y pleno conocimiento el H. Congreso del Estado ...

"...

"Este H. Tribunal debe velar el debido cumplimiento total de las prestaciones a que fuera condenado el Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos y, en su caso, imponer las medidas que señala el segundo de los preceptos citados con anterioridad, para así hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en favor del gobernado en el artículo 17 constitucional. Ello es así, en virtud de que, como ya quedó establecido, este tribunal cuenta con las facultades para aplicar la totalidad de las sanciones establecidas por el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde al Congreso del Estado de Morelos la materialización de dicha sanción sin que tenga facultades para enjuiciar dicha determinación, ...

"Razones, motivos y fundamentos por los que es de resolverse y se resuelve:

"ÚNICO.—En atención a los considerandos primero a séptimo por unanimidad de votos, se declara procedente remitir copia certificada del expediente en que se actúa a partir del laudo de fecha dos de diciembre de dos mil catorce hasta la presente resolución, al Congreso del Estado de Morelos, para que los integrantes del mismo estén en aptitud de iniciar el procedimiento de suspensión definitiva y/o destitución y/o revocación de mandato del presidente municipal del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción III, incisos D) y E) de la Constitución Política del Estado de Morelos, en relación con el artículo 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, lo anterior en virtud del reiterado incumplimiento de pago en que incurrió el ente demandado por conducto de su presidente municipal, respecto del laudo emitido en el expediente en que se actúa, lo que traduce en la contumacia acreditada de la parte demandada y, por ende, en la omisión del cumplimiento de sus funciones, así como la evidente violación al derecho humano al salario de la c. ... situación que puede advertirse de las constancias que se ordena remitir y con lo que podrán estar en oportunidad de aplicar la sanción con la que fue apercibido el contumaz del ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciocho y que fue debidamente requerido y notificado con fecha siete y diez de diciembre de dos mil dieciocho, del expediente en que se actúa.

"...

"En ese orden de ideas, resulta procedente requerir al Congreso del Estado de Morelos para que desde el momento de la legal notificación de la presente resolución en el ámbito de su competencia inicie el procedimiento de suspensión definitiva y/o destitución y/o revocación del mandato del presidente municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, dentro de un término de tres días, y lo concluya dentro del término razonable, debiendo incluir dicha situación como punto en el orden del día, y tratarlo, concluirlo y resolverlo en la siguiente sesión, ello a efecto de no obstruir la administración de justicia que imparte este tribunal ..."

61. De lo transcrito se advierte, concretamente, lo siguiente:

• El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos en la resolución impugnada, emitida el dos de octubre de dos mil diecinueve en el expediente 01/213/2011, determinó que, de acuerdo a las constancias de dicho asunto, se acreditaba el incumplimiento al laudo de dos de diciembre de dos mil catorce, así como al auto de ejecución de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el cual se apercibió al presidente del Municipio actor que, en caso de incumplimiento, se le aplicaría la medida de apremio establecida en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

• Asimismo, dicho tribunal reconoció que, de conformidad con lo determinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las diversas controversias constitucionales 253/2016, 148/2017, 171/2017, 172/2017, 205/2017, 215/2017 y 235/2017, corresponde al Congreso del Estado de Morelos, la materialización de la sanción prevista en el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sin que dicho Tribunal contara con las atribuciones necesarias para enjuiciar tal determinación.

• De esta manera, ordenó remitir al Congreso Local copia certificada del expediente 01/213/11, a partir del laudo de dos de diciembre de dos mil catorce hasta la resolución impugnada de dos de octubre de dos mil diecinueve, para que dicha autoridad legislativa se encontrara en aptitud de iniciar el procedimiento de suspensión definitiva y/o destitución y/o revocación de mandato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción III, incisos d) y e), de la Constitución del Estado de Morelos, en relación con el numeral 178 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa.

62. En esos términos, resultan **infundados** los conceptos de invalidez que formula el Municipio demandante, pues la resolución impugnada en este asunto, emitida por el tribunal demandado, en forma alguna decreta la destitución del presidente municipal de la actora, sino que, siguiendo la línea jurisprudencial que en diversos precedentes ha establecido esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autoridad demandada reconoce que carece de competencia para enjuiciar dicha sanción, al establecer que corres-

ponde al Congreso del Estado destituir, suspender o revocar el mandato de dicho munícipe.

63. Al respecto, cabe señalar, como bien se menciona en la resolución impugnada, ha sido criterio reiterado de esta Segunda Sala, que la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, autoriza al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad federativa, para sancionar al infractor por la desobediencia de sus resoluciones, con la sanción de destitución sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o del Municipio.

64. Sin embargo, también ha establecido que tal disposición interpretada conforme a la Constitución Federal, en concreto, al artículo 115, fracción I, así como los artículos 41 de la Constitución Local y 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, permite considerar que la palabra "*infractor*" no incluye a los miembros de los Ayuntamientos, pues, de hacerlo, se contravendría la Norma Fundamental, al estimar que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje está facultado para revocar, de facto, el mandato a uno de sus miembros, olvidando que el citado artículo 115 señala con toda claridad que únicamente las Legislaturas Locales "***por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan***."

65. Al respecto, de entre los diversos precedentes relacionados con el tema que se analiza, de manera reciente, destaca la controversia constitucional 80/2018,[52] resuelta el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, y en la cual se declaró la invalidez de la resolución de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el propio tribunal demandado en el expediente 01/201/14, en la cual

[52] Por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

se declaró procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución del presidente del Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.

66. En dicho asunto, se estableció que, en suplencia de la deficiencia de la demanda,[53] el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, había interpretado en forma incorrecta lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo que motivaba la **invalidez** del acuerdo impugnado, bajo las siguientes consideraciones:

"**55. Para demostrar tal aserto, en primer lugar, es conveniente citar el contenido expreso del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal:**

"'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 municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. 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.

"'Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[53] Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"**Artículo 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

"'Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"'Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"'En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores ...'

"56. De la norma suprema transcrita se destaca lo siguiente:

"1. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

"2. Las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

"a) Que la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

"b) Que se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca.

"c) Que a los miembros de los Ayuntamientos se les conceda oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

"57. En relación con la referida disposición constitucional, el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 27/2000, realizó el análisis siguiente:

"'... Ahora bien, una de las finalidades del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

"'El Municipio, como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

"'El Municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

"'De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que el precepto fundamental citado, establece los elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante reforma de mil novecientos ochenta y tres; contenido del texto constitucional vigente y su clasificación y la naturaleza propia de la figura del Municipio.

"'Derivado de lo expuesto hasta aquí, se sigue que el órgano revisor de la Constitución pretendió, a través de la enmienda en comento de 1983, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitu-

cionalismo mexicano, consignando facultades propias de los Municipios y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, y sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales hayan determinado, cuando así fuere necesario, se podrá revocar o suspender a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

"'Como corolario de lo anterior pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

"'1) La revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento sólo procede porque haya incurrido en alguna causa grave legalmente prevista. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno, sustentando al respecto la tesis jurisprudencial identificada con el número P./J. 19/99, que textualmente señala: «CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). ...»

"'2) La facultad de revocación o suspensión del mandato por haberse incurrido en alguna causa grave legalmente prevista, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas Locales, se refiere a los miembros de los Ayuntamientos, como expresamente se señala en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Carta Magna, miembros que especifica el primer párrafo de la referida fracción del precepto constitucional señalado, al señalar que 'Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento ... integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine', es decir que tal facultad de revocación o suspensión se refiere al presidente municipal, y a los regidores y síndicos exclusivamente, y no así a los demás trabajadores, empleados o servidores públicos municipales, cuyas relaciones de trabajo, en términos de la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias ...'

"58. La jurisprudencia P./J. 19/99 que se cita en el precedente señala:

"'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del Ayuntamiento, pues lo que protege este precepto es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, si no se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la Legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal, dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional y, por lo mismo, procede declarar la invalidez del decreto relativo.'

"59. Como se señala en el precedente y las tesis transcritas, la determinación de suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento, que debe fundarse en alguna de las causas graves que prevenga la ley local, causa una afectación al interés de la comunidad y no sólo el interés particular de los miembros afectados del Ayuntamiento; por ello, lo que se protege es la independencia del Municipio autorizándose únicamente a las Legislaturas Locales para afectar la integración del Ayuntamiento, siempre y cuando cumplan todos los requisitos exigidos por la propia Constitución.

"60. Lo anterior también lo destacó el Pleno de este Alto Tribunal en su jurisprudencia P./J. 7/2004, en los términos siguientes:

"'CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. El artículo 115, fracción I, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional.'

"**61. Acorde con el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado de Morelos, en su numeral 41, establece que el Congreso de la entidad podrá declarar, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes o la suspensión de alguno de ellos, siempre que previamente permita a los afectados rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en los supuestos que expresamente consigna. La disposición local prevé:**

"'Artículo 41. El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de

alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente:

"'I. Declarará la desaparición de Ayuntamientos cuando se hayan presentado previamente circunstancias de hecho como la desintegración del cuerpo edilicio o que éste se encuentre imposibilitado para el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional tanto Federal como Estatal;

"'II. Podrá dictar la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, en los siguientes casos:

"'a) Cuando el Municipio ha dejado de funcionar normalmente por cualquier circunstancia distinta a las señaladas como causa de declaración de desaparición de los Ayuntamientos;

"'b) Cuando el Ayuntamiento como tal, haya violado reiteradamente la legislación estatal o la de la federación;

"'c) Cuando todos los integrantes del Ayuntamiento se encuentren en el caso de que proceda su suspensión en lo particular.

"'III. Ordenará la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, cuando el Munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:

"'a) Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"'b) Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"'c) Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"'d) Cuando reiteradamente abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"'e) Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

"'f) Cuando se le dicte auto de formal prisión o vinculación a proceso por delito doloso, sancionado con pena privativa de libertad; y,

"'g) En los casos de incapacidad física o legal permanente.

"'IV. Acordará la revocación del mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en el supuesto de que éste no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el caso.

"'En caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros cuando no procediere que entraren en funciones los Suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Cuando el Congreso se encuentre en receso, la Diputación Permanente lo convocará a fin de verificar que se han cumplido las condiciones establecidas por esta Constitución.'

"62. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en su artículo 178, refiere la atribución del Congreso de la entidad, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, para declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes, mientras que en sus numerales 181 y 182, señala los casos en que podrá suspenderse definitivamente a los integrantes del Ayuntamiento o revocar su mandato.

"63. Ahora bien, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, autoriza al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para sancionar al infractor por la desobediencia de sus resoluciones, con la sanción de destitución sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o del Municipio, en los términos siguientes:

"'Artículo 124. Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán: ...

"'II. Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.'

"**64. La disposición transcrita, interpretada conforme a la Constitución Federal, en concreto, al artículo 115, fracción I, así como el artículo 41 de la Constitución del Estado de Morelos y 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, permite considerar que la palabra 'infractor' no incluye a los miembros de los Ayuntamientos, pues de lo contrario se estaría transgrediendo la Norma Fundamental, al estimarse facultado al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para revocar de facto el mandato a uno de sus miembros, olvidando que el citado artículo 115 señala con toda claridad que únicamente las Legislaturas Locales,** 'por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan'.

"**65. Esto es, si el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no se interpreta conforme a la Constitución Federal, se incurre en un acto contrario a ésta, tal como ocurrió en la especie, pues el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje consideró que estaba en aptitud de destituir a integrantes del Ayuntamiento, revocando de facto el mandato otorgado a éstos, no obstante que la Ley Fundamental, así como los preceptos de la Constitución del Estado de Morelos y Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos citados con antelación, sólo permiten que sea el Congreso del Estado quien determine tal destitución cumpliendo con los requisitos que la propia disposición suprema exige para afectar la integración de un Municipio, impidiendo así que sea dicho congreso el que califique, mediante el procedimiento correspondiente y cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales, si le falta cometida constituye**

una causa grave que amerite la destitución de alguno de los integrantes del Ayuntamiento.

"66. En consecuencia, dado que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos no interpretó la norma conforme a la Constitución Federal, toda vez que destituyó directamente a uno de los integrantes del Municipio actor, en concreto, al presidente municipal, procede declarar la invalidez de la determinación tomada el 16 de octubre de 2017 por el Pleno del Tribunal demandado.

"67. En atención a estas mismas consideraciones, se aprecia que la omisión legislativa reclamada no existe, toda vez que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje hizo una incorrecta interpretación de la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Por lo mismo, se sobresee respecto de este último reclamo con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia."

67. Consecuentemente y en razón de que el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, **al emitir la resolución impugnada, de dos de octubre de dos mil diecinueve, en el expediente 01/213/2011, realizó una interpretación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de dicha entidad federativa, que resulta acorde con la Constitución Federal,** teniendo en cuenta, incluso, diversos precedentes emitidos por esta Segunda Sala en torno a dicho tema, al determinar que corresponde al Congreso del Estado de Morelos la materialización de la sanción prevista en el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sin que dicho tribunal contara con las atribuciones necesarias para enjuiciar tal determinación, es donde **resulta lo infundado de las impugnaciones del Municipio actor** y lo procedente es reconocer su **validez.**

68. Finalmente, se aprecia que **la omisión legislativa reclamada por el Municipio actor no existe,** toda vez que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, como se dijo, en el caso realizó una **correcta interpretación** de la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; por lo que **respecto de tal reclamo procede sobreseer** en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria que rige a este medio de control constitucional.

4. PUNTOS RESOLUTIVOS.

69. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la resolución emitida el dos de octubre de dos mil diecinueve por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos dentro del expediente 01/213/2011, en los términos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución por medio de oficio a las partes; agréguese copia certificada de la presente ejecutoria al cuaderno del cual deriva este medio impugnativo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El señor Ministro Luis María Aguilar Morales emitió su voto en contra y formulará voto particular. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

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 VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "… 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 DECIMOCTAVO 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. 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 VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "… 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, 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 DECIMOCTAVO 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 QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO

DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER POR 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 VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "… 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, 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 DECIMOCTAVO 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 123/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 23 DE MARZO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Artículos 2 y 3 del Decreto Mil Trescientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**Competencia**	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	**Fijación del acto impugnado y determinación de su existencia**	Se tiene por efectivamente impugnados el artículo 2 del Decreto 1325 (Mil Trecientos Veinticinco).	8
III.	**Oportunidad**	La demanda es oportuna.	9
IV.	**Legitimación activa**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11
V.	**Legitimación pasiva**	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	12
VI.	**Causas de improcedencia y sobreseimiento**	La causa de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo	14
VII.	**Estudio de fondo** **Violación al principio de división de Poderes**	El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna. Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado.	16
VIII.	**Efectos** **Declaratoria de invalidez**	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	24

IX.	**Otros lineamientos**	El Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá: 1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y 2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual: 2.1 Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o 2.2 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. 3. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	**25**
X.	**Notificaciones**	Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos.	**28**
		PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.	

XI.	**Decisión**	SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de fecha dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.	**28**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintitrés de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **123/2021,** que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

1. ANTECEDENTES

2. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 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 contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

3. En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número Mil Trescientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **otorgar pensión por jubilación a Eduardo Gutiérrez González**, 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.

4. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

• En cada ejercicio fiscal, el Poder actor ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos en los que se han 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, dicho proyecto no se ha respetado, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

• En los ejercicios de dos mil trece a dos mil diecisiete, no existió incremento presupuestal al Poder Judicial estatal, no obstante el aumento en el número de jubilados, por virtud de decretos jubilatorios autorizados por el Congreso del Estado de Morelos sin que, durante dicho periodo, existiera la partida presupuestal de pensiones a cargo de la cual éstas fueran sufragadas.

• El veintiocho de agosto de dos mil veinte se remitió por oficio al titular del Ejecutivo del Estado, el anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado; sin embargo, no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los existentes, por ello de modo alguno puede considerarse que los que se han emitido en el presente ejercicio fiscal se pueden cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes del ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

• El uno de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo sin motivación ni fundamentación, enviando al Poder Legislativo un pro-

yecto de presupuesto diametralmente opuesto al que le fue remitido por el Poder Judicial.

Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil veinte el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un Presupuesto de Egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable como lo debieron haber aprobado.

• El **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número **5976,** el Decreto Número **Mil Trescientos Veinticinco,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a **Eduardo Gutiérrez González**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

5. **Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** 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 de Morelos.

6. Asimismo, planteó un único concepto de invalidez el cual no se transcribe ni se resume en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

7. **Trámite.** Por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 123/2021 y ordenó remitir el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, a quien correspondió la instrucción del asunto.

8. Por proveído de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos

del Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

9. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escritos recibidos los días dieciocho y treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico y del secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

10. En ellas, presentaron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo; con las contestaciones, se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, y ofrecieron también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

11. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda:

12. **Causa de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado consideró que se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

13. En ese sentido, con la expedición del Decreto Número Mil Trecientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, el

dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

14. **Contestación de la demanda.** En el escrito de contestación expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

15. Con la contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

16. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el veintiocho de enero de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

17. **Avocamiento.** Previo el dictamen de mérito, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

18. Consecuente, con ello, el quince de marzo de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a su ponencia para el dictado del proyecto correspondiente.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

2.1 Competencia

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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,[1] 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,[2] 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal;[3] en relación con los puntos segundo, fracción I, a *contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno número 5/2013,[4] de trece de mayo de dos mil trece, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

---

[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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

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

[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:
V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

[4] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."
"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

2.2 Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.

21. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[5] se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

22. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número M**il Trescientos Veinticinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **otorgar pensión por jubilación a Eduardo Gutiérrez González,** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

23. La existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

24. Por su parte, el artículo 2 dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.

[5] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

25. Finalmente, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.

26. No obstante lo anterior, de la lectura integral 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 a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento, dicha determinación se encuentra en el artículo 2 del Decreto Mil Trescientos Veinticinco y es el que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

27. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número Mil Trescientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

2.3 Oportunidad

28. En atención a que el objeto de estudio de la presente controversia constitucional se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.[6]

29. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del Decreto impugnado, esto es, el **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno;** lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

[6] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

30. Así, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves diecinueve de agosto al cuatro de octubre de dos mil veintiuno;[7] lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,[8] 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9] en relación con los incisos a), b), i), j) y m) del punto primero del Acuerdo General Número18/2013 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.

31. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veintidós de septiembre dos mil veintiuno,** es claro que su presentación resultó **oportuna.**

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

2.4 Legitimación activa

33. Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del

[7] Se descuentan del cómputo del plazo los días 21, 22, 28, 29 de agosto, 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25, 26 de septiembre, 2 y 3 de octubre todos de 2021 por corresponder a sábados y domingos, así como el 14, 15 y 16 de septiembre de la misma anualidad, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo; 74 de la Ley Federal del Trabajo; y, la fracción V, inciso h) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 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.

[8] "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: …
"II. Se contarán sólo los días hábiles."

[9] "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

Poder Judicial del Estado de Morelos,[10] está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[11] 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Facciones I y II del Artículo 105 Constitucional;[12] 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos[13], así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[14]

---

[10] Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

[11] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[12] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[13] "**Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."
"**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."

[14] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con el número de registro digital: 183580.

34. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

2.5 Legitimación pasiva

35. Para la procedencia de la acción se analizará la legitimación de la parte demandada.

36. **a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** En su representación acudieron al juicio Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y la Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas; quienes acreditaron su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,[15] en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

[15] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"…
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

37. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos[16] y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado[17] facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

38. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que consta su designación para el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto del dos mil veintidós, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[18]

39. Dichos funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

---

[16] "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.
"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

[17] "**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:
"…
"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos."

[18] "**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley."

2.6 Causales de improcedencia

Falta de interés legítimo.

41. El Poder Legislativo del Estado de Morelos adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia[19] en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional, porque el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto de otorgamiento de pensión en cuestión, ya que a su parecer éste no provoca afectación alguna en su esfera de atribuciones a las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

42. Ahora, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la controversia constitucional 201/2020 debe desestimarse dicha causa de improcedencia ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto.[20]

43. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,[21] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".

---

[19] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

[20] **Párrafo 45.** Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque 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 del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

[21] De texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710, registro digital: 193266.

44. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

3. ESTUDIO DE FONDO

45. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

46. En el artículo 1 se estableció la concesión de otorgar pensión por jubilación a Eduardo Gutiérrez González, quien prestó sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: secretario de Acuerdos, adscrito al Juzgado Tercero Civil de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial del Estado.

47. En el artículo 2 dispuso la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.

48. Y en el artículo 3 se estableció que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

49. Por otro lado, a lo largo de su concepto de invalidez, el Poder actor hace valer lo siguiente:

50. Sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

51. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así, ya que el monto asignado en la partida presupuestal respectiva difiere al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no eran suficientes.

52. Así también, señala que si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante decreto no basta la presunción de que existe una partida para estimar que por estar contemplada en el Presupuesto de Egresos anualizado la partida destinada a pensiones necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición; pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, esto es, por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

53. Reafirma que el propósito del asunto no es el que se excluya al Poder actor en la decisión de a quiénes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

54. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.

55. En ese entendido, y a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, para ello se hará

referencia a lo establecido en las controversias constitucionales 126/2016,[22] 226/2016[23] y 187/2018[24].

56. En las que se señala que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patrones 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 patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

57. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por 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.

58. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

59. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,[25] así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia

[22] Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[23] Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[24] Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de abril de 2019, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[25] Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE

de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

60. Y por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

61. En relación con ello, en la jurisprudencia 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.",[26] el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de Poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

62. **a)** En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

63. **b)** Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

64. **c)** Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del

LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593.

[26] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro 180538.

Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

65. Asimismo, en la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, titulada: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",[27] se ha establecido que 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 disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expedites 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.

66. Por tanto, en la medida en 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.

67. De ahí que esta Segunda Sala considere que el decreto emitido por el Congreso Local, efectivamente lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[28] y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referidos, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente

[27] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180537.

[28] Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de Poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

68. 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 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 aquellos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

69. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima 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

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de Poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

[29] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán 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.

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.

70. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Trescientos Veinticinco,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de fecha dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá ser pagada** "… 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

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. 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. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.
"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 quince 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"

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".

71. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada 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 en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

2.1 Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

2.2 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.

3. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

72. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016,[30] 130/2016,[31] 226/2016[32], 168/2020[33], 201/2020,[34] 5/2021[35] y 10/2021[36] en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, respectivamente.

[30] Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

73. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

4. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5976, de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[31] Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[32] Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[33] Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 12 de mayo de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[34] Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[35] Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 14 de julio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.
[36] Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 25 de agosto de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.

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. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

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 VEINTICUATRO, 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 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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. 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 VEINTICUATRO, 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 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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 QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA

LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO, 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 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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 148/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 1 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): Los artículos 2 y 3 del Decreto Número M**il Trescientos Veinticuatro,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5982,** de fecha **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación 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.

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	**COMPETENCIA**	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS**	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto **Mil Trescientos Veinticuatro** (1324).	7
III.	**EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO**	Sí existe el acto impugnado.	8
IV.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	9
V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	12
VII.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causal de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo. Además de la anterior causa de improcedencia, no se hicieron valer otras y no se advierte alguna de oficio.	15
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO** **VIII.1. Violación al principio de división de poderes**	Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado. El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin	15

		que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación, transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna.	
IX.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	22
	Otros lineamientos	El Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá: 1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y 2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual: 2.1 Si será el propio Congreso quien realice el pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o 2.2 En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspon-	23

		dientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. 3. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Morelos.	24
X.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** Es procedente y fundada la controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto número **mil trescientos veinticuatro,** publicado en el Periódico Oficial del Estado el **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.	24

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 148/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Ejecutivo, Legislativo y secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el ocho de octubre de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial automatizado, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 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 contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Mil Trescientos Veinticuatro,** publicado en el **Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982, de uno de septiembre de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a Alicia Sotelo García,** 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. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado,** reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127, de la Constitución General, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado –**en el que se determinó que la pensión debe cubrirse al setenta por ciento (70%) del último salario de la parte trabajadora y será cubierta por el Poder Judicial del Estado**–, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores*", lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó, dado que la beneficiaria no se separó de sus labores en dos mil veintiuno, año de la emisión del decreto.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución Local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en el artículo 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución General, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3 del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales de dos mil quince a dos mil veintiuno no se han asignado incrementos al Presupuesto de Egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que, si bien el Congreso del Estado aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo hizo autorizando una cantidad que no corresponde al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que le corresponde al Poder Judicial y sin contemplar el pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto controvertido.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto Número **Mil Trescientos Veinticuatro,** publicado en el Periódico Oficial del Estado el **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial Local,** al tratarse de una pensión en la que otro Poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

4. **Admisión y trámite.** Por Acuerdo de catorce de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **148/2021;** asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído del día quince siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario de Gobierno de la citada entidad; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito enviado y recibido el cinco de enero de dos mil veintidós, mediante el uso de la firma electrónica certificada del promovente y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda y ofreció probanzas. Sostuvo, en esencia, la validez del decreto impugnado.

7. Con la contestación exhibió diversas pruebas documentales y ofreció presuncional e instrumental de actuaciones.

8. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido, mediante buzón judicial automatizado, el once de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos formuló contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad, en la que expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo. Además, acompañó copia certificada de diversas documentales públicas y ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

9. **Del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Mediante acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, previo desahogo de requerimiento se tuvo al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dando contestación; en la que sostuvo la validez del decreto impugnado y ofreció probanzas.

10. Con la contestación exhibió diversas pruebas documentales y ofreció presuncional e instrumental de actuaciones.

11. **De la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

12. **Alegatos.** No se formularon.

13. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional el veintiuno de abril de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

14. **Avocamiento.** El Ministro ponente acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

I. COMPETENCIA

15. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),[1] de la Constitución

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

General y 10, fracción I,[2] y 11, fracción VIII,[3] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,[4] del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[5] de trece de mayo de dos mil trece, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

17. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

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

[3] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:
"...
"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

[4] "**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 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. ..."

Unidos Mexicanos,[6] se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

18. Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Número **Mil Trecientos Veinticuatro,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5982,** de **uno de septiembre de dos mil veintiuno.**

19. El artículo 1 del decreto impugnado[7] establece la concesión de la **pensión por jubilación a Alicia Sotelo García,** quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos.

20. En el artículo 2[8] se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones.

21. Finalmente, el artículo 3[9] del decreto impugnado establece el monto base de la pensión, su incremento e integración.

22. No obstante lo anterior, de la lectura integral de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado

[6] "**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; ..."
[7]. "**Artículo 1.** Se concede pensión por Jubilación a la C. Alicia Sotelo García, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Juez de Primera Instancia Interina al Juzgado Cuarto Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado."
[8] "**Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse al 70% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél 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 g), 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."
[9] "**Artículo 3.** 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."

de Morelos, se aprecia que esencialmente se duele de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder pensión con cargo al presupuesto del actor, sin brindarle intervención alguna y sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir lo correspondiente.

23. Tal determinación señalada en el artículo 2 del decreto impugnado es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

24. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del **Decreto Número Mil Trescientos Veinticuatro (1324), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5982, de uno de septiembre de dos mil veintiuno,** como acto impugnado.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

25. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto Número Mil Trescientos Veinticuatro, del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

26. Cierto, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** mediante el cual se publicó un extracto del Decreto Número **Mil Trescientos Veinticuatro,** de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

IV. OPORTUNIDAD

27. Conforme al artículo 21, fracción I,[10] de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es

[10] "**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; ..."

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 dichos actos.

28. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

29. La notificación surtió efectos el **jueves dos de septiembre de dos mil veintiuno.** En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves dos de septiembre al martes diecinueve de octubre de dos mil veintiuno.**[11] De ahí que, si la demanda se presentó el viernes ocho de octubre de dos mil veintiuno, **su presentación resulta oportuna.**

30. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. La demanda fue presentada por parte legítima.

32. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán

[11] De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), i), j), m) y n), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis y diecisiete de octubre de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos; además, se descuentan los días catorce, quince y dieciséis de septiembre, así como el doce de octubre de dos mil veintiuno.

comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

33. El **presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,**[12] está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[13] 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;[14] 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[15]

---

[12] Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

[13] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

[14] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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. ..."

[15] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580.

34. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

35. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente en virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

36. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse,** ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[16]

37. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,

[16] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

39. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,** acudió al juicio el **consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;** quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,[17] en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada Ley Orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

40. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos[18] y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado[19] facultan al **secretario de Gobierno del Estado**

[17] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...
"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[18] "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.
"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

[19] "**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes: ...
"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ..."

de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

41. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos,** suscribe la contestación de demanda Francisco Érik Sánchez Zavala, **presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso,** quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,[20] en relación con el diverso 36, fracción XVI,[21] ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

42. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión de la junta previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la cual se hace la elección de los diputados que integran la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

43. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

44. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores y esta

[20] "**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley.
"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

[21] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; ..."

Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo.**

46. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

47. ***Criterio jurídico o ratio decidendi.*** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica*.

48. En su único concepto de invalidez, el Poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

49. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

50. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

51. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

52. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,[22] 226/2016[23] y 187/2018:[24]

Por una parte, 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 patrones 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 patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Con independencia 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.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

En atención a lo anterior, tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017, así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año 1997, el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros

[22] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.
[23] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.
[24] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.

de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

53. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

54. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

55. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

56. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 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."[25]

57. Asimismo, ha establecido que 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 disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que 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.

58. 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.

59. Ello se desprende así de la diversa 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."[26]

60. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte sostiene que esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[27] y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal

[25] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 81/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.
[26] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* P./J. 83/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, Registro digital: 180537.
[27] Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

61. 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 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 aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

62. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima 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,[28] el

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

[28] "**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.

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.

63. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto **Número Mil Trescientos Veinticuatro (1324),** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5982,** de **uno de septiembre de dos mil veintiuno,** del que procede considerar la invalidez, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse: "... 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**

"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; ..."

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 de los ejercicios subsecuentes."

64. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.[29]

65. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IX. EFECTOS

66. 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.

67. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** de:

a. El Decreto Número **Mil Trescientos Veinticuatro,** por el que se concede pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial del Estado el **uno**

[29] Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. ... Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, Registro digital: 193258).

de septiembre de dos mil veintiuno, <u>únicamente en la porción del artículo 2</u> que indica: "**... 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 de los ejercicios subsecuentes.**"

68. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,[30] 201/2020[31] y 10/2021,[32] 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, **deberá establecer** de manera puntual:

[30] Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

[31] Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

[32] Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado,

- 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.

69. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

Notificaciones: Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

70. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto Número Mil Trescientos Veinticuatro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el uno de septiembre de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 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. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

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 TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA

PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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. 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 TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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 QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA

PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) 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 213/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS 1 DE JULIO DE 2022.PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): Los artículos 2 y 3 del Decreto Número Trece, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6013, de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación 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.

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	**COMPETENCIA**	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS**	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto Trece (13).	7
III.	**EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO**	Sí existe el acto impugnado.	8
IV.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	9
V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	12
VII.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causal de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo. Además de la anterior causa de improcedencia, no se hicieron valer otras y no se advierte alguna de oficio.	14
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO** **VIII.1. Violación al principio de división de poderes**	Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado. El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación transgrede el principio de	15

		autonomía en la gestión presupuestal por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna.	
IX.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se precisa el acto declarado inconstitucional.	22
	Otros lineamientos	El Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá: 1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y 2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual: 2.1 Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o 2.2 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. 3. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	23

	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Morelos.	24
X.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** Es procedente y fundada la controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto Número Trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.	24

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 213/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo y secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, por buzón judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 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 contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número Trece, publicado en el **Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6013, de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a Araceli Ramírez Rodríguez,** 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. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado,** reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127, de la Constitución General, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado –**en el que se determinó que la pensión debe cubrirse al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario de la parte trabajadora y será cubierta por el Poder Judicial del Estado**–, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separó voluntariamente de sus labores*", lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó, dado que la beneficiaria no se separó de sus labores en dos mil veintiuno, año de la emisión del decreto.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto, la Constitución Local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en el artículo 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución General, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3 del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales dos mil quince a dos mil veintiuno no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que, si bien el Congreso del Estado aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo hizo sin autorizar partida alguna para el pago de decretos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arguye que la cantidad que se otorgó para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia resulta insuficiente, incluso para cubrir estos últimos.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto Número **Trece,** publicado en el Periódico Oficial del Estado el **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial Local,** al tratarse de una pensión en la que otro Poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **213/2021;** asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído de la misma fecha, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario de Gobierno de la citada entidad; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General

de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito enviado y recibido el diez de febrero de dos mil veintidós, mediante el uso de la firma electrónica certificada del promovente y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda y ofreció probanzas. Sostuvo, en esencia, la validez del decreto impugnado.

7. Con la contestación exhibió diversas pruebas documentales y ofreció presuncional e instrumental de actuaciones.

8. **Contestación de la demanda del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Por escrito depositado el once de febrero de dos mil veintidós en la oficina de correos de la localidad, recibidos el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda y ofreció probanzas. Sostuvo, en esencia, la validez del decreto impugnado.

9. Con la contestación exhibió diversas pruebas documentales y ofreció presuncional e instrumental de actuaciones.

10. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido el veintidós de febrero de dos mil veintidós, mediante buzón judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos formuló contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad, en la que expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo. Además, acompañó copia certificada de diversas documentales públicas y ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

11. **De la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

12. **Alegatos.** No se formularon.

13. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional el diecinueve de abril de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

14. **Avocamiento.** El Ministro ponente acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

I. COMPETENCIA

15. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),[1] de la Constitución General y 10, fracción I,[2] y 11, fracción VIII,[3] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

[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:
"**i).** Un Estado y uno de sus Municipios; ..."
[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."
[3] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia 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; ..."

Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,[4] del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[5] de trece de mayo de dos mil trece, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

17. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

18. Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Número **Trece,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6013,** de **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno.**

---

[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 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. ..."

[6] "**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; ... "

19. El artículo 1 del decreto impugnado[7] establece la concesión de la **pensión por jubilación a Araceli Ramírez Rodríguez,** quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos.

20. En el artículo 2[8] se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones.

21. Finalmente, el artículo 3[9] del decreto impugnado establece el monto base de la pensión, su incremento e integración.

22. No obstante lo anterior, de la lectura integral de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que esencialmente se duele de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder pensión con cargo al presupuesto del actor, sin brindarle intervención alguna y sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir lo correspondiente.

23. Tal determinación señalada en el artículo 2 del decreto impugnado es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

[7] "**Artículo 1.** Se concede pensión por jubilación a la C. Araceli Ramírez Rodríguez, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos; desempeñando como último cargo el de: temporal e interina como encargada del almacén general del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."

[8] "**Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse al 70% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separó voluntariamente de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso f), de la Ley del Servicios (sic) 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."

[9] "**Artículo 3.** 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 vigente, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

24. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del **Decreto Número 13 (trece), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6013, de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** como acto impugnado.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

25. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto Número Trece, del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

26. Cierto, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** mediante el cual se publicó un extracto del Decreto Número **Trece,** de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

IV. OPORTUNIDAD

27. Conforme al artículo 21, fracción I,[10] de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

28. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

[10] "**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; ..."

29. La notificación surtió efectos el **jueves veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.** En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno al viernes veintiuno de enero de dos mil veintidós.**[11] De ahí que, si la demanda se presentó el jueves nueve de diciembre de dos mil veintiuno, **su presentación resulta oportuna.**

30. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. La demanda fue presentada por parte legítima.

32. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, 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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

33. El **presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,**[12] está legitimado para promover la presente controversia constitucional en repre-

[11] De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con los numerales 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), m) y n), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: veintisiete y veintiocho de noviembre, cuatro, cinco, once y doce de diciembre de dos mil veintiuno, uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de enero de dos mil veintidós, por ser sábados y domingos; además, se descuenta el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, por corresponder al segundo periodo vacacional.
[12] Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

sentación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[13] 10, fracción I y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;[14] 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".[15]

34. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

35. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente en virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

---

[13] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

[14] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; ..."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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. ..."

[15] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580.

36. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse,** ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[16]

37. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

39. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,** acudió al juicio el **consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;** quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,[17] en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos,

[16] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

[17] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"...
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

40. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos[18] y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado[19] facultan al **secretario de Gobierno del Estado de Morelos** para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

41. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos,** suscribe la contestación de demanda Francisco Érik Sánchez Zavala, **presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso,** quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,[20] en relación con el diverso 36, fracción XVI,[21] ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

42. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión de la junta previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la cual se hace la elección

[18] "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.
"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de gobierno."
[19] "**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes: ...
"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ..."
[20] "**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta Ley.
"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."
[21] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

de los diputados que integran la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

43. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

44. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo.**

46. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

47. ***Criterio jurídico o ratio decidendi.*** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica*.

48. En su único concepto de invalidez, el Poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

49. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

50. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

51. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

52. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,[22] 226/2016[23] y 187/2018:[24]

Por una parte, 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 patrones 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 patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Con independencia 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.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las

[22] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.
[23] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.
[24] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.

cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

En atención a lo anterior, tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017, así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

53. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

54. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

55. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

56. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 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."[25]

57. Asimismo, ha establecido que 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 disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que 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.

58. 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.

59. Ello se desprende así de la diversa 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."[26]

---

[25] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* P./J. 81/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.
[26] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* P./J. 83/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

60. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte sostiene que esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[27] y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

61. 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 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 aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

62. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima 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,[28] el

[27] Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:
a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.
[28] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de

Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

63. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto **Número Trece (13)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6013, de veinticuatro de noviembre de dos

---

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;
"... . "

mil veintiuno, del que procede considerar la invalidez, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse: "*... 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.*"**

64. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.[29]

65. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IX. EFECTOS

66. 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.

67. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** de:

[29] Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258).

a. El Decreto Número **Trece,** por el que se concede pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial del Estado el **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, <u>únicamente en la porción del artículo 2</u>** que indica: "***... 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.***"

68. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,[30] 201/2020[31] y 10/2021,[32] 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, **deberá establecer** de manera puntual:

[30] Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

[31] Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

[32] Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado,

- 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.

69. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

Notificaciones: Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

70. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto Número Trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 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. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.

III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VI. 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 VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO... CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO."].

VII. 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 BENEFICIARIO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO... CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO."].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL VEINTICINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO... CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C) Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 66/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 2 DE MARZO DE 2022. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): Decreto número mil veinticinco, por el que se concede una pensión por viudez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS**	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto número mil veinticinco.	7
III.	**EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO**	Sí existe el acto impugnado.	9
IV.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	9
V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12
VII.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No hay causas de improcedencia ni motivos de sobreseimiento distintos a los estudiados en los apartados de legitimación activa y pasiva.	15
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO**	El Decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por viudez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del citado Poder. Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto número 1025.	15

IX.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se precisan los actos declarados inconstitucionales.	22
	Otros lineamientos	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.	23
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	24
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al Secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos	24
X.	**DECISIÓN**	Es procedente y fundada la controversia constitucional. Se declara la invalidez del acto impugnado	24

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dos de marzo del dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 66/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Por escrito recibido el trece de mayo de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes **Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno**, todos de ese mismo Estado, de quienes demandó la invalidez de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto número **mil veinticinco,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5929,** de fecha **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno,** a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por viudez a **Ismael Portillo Figueroa,** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte actora explicó que mediante el Decreto impugnado, el Congreso Local concedió una pensión por viudez al cónyuge supérstite de una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos y, para ese efecto, determinó que la pensión deberá cubrirse al ochenta por ciento (80 %) del último salario del trabajador y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado,** reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución General, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del

Poder Judicial Local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada*" del beneficiario, lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó, dado que el beneficiario no se separó de sus labores en dos mil veintiuno, año de la emisión del decreto.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución Local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en los artículos 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución General, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3 del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales dos mil quince a dos mil veintiuno no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que, si bien el Congreso del Estado aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo hizo autorizando una cantidad que no corresponde a los cuatro, punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable que le corresponde al Poder Judicial y sin contemplar el pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto controvertido.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto número **mil veinticinco** publicado en el Periódico Oficial del Estado el **treinta y**

uno de marzo de dos mil veintiuno, por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial Local,** al tratarse de una pensión en la que otro poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **66/2021;** asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído de veinticuatro del propio mes y año, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario de Gobierno de la citada entidad; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido el siete de julio de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el vicepresidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos formuló contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad, en la que expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo. Además, acompañó copia certificada de diversas documentales públicas y ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

7. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito enviado y recibido el doce de julio de dos mil veintiuno, mediante el uso de la firma electrónica certificada del promovente y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su orden, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda y ofreció probanzas. Sostuvo, en

esencia, iguales argumentos que el codemandado en relación con la validez del decreto impugnado.

8. Con la contestación exhibieron diversas pruebas documentales y ofrecieron presuncional e instrumental de actuaciones.

9. **Del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Dicha autoridad no contestó la demanda, lo cual se hizo constar en el acuerdo que señaló fecha de audiencia.

10. **De la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de esas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

11. **Alegatos**. No se formularon.

12. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional el veinte de enero de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

13. **Avocamiento.** El Ministro ponente acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución**.**

I. COMPETENCIA

14. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[1] 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

[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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

y II del Artículo 105 de la Constitución General;[2] 10, fracción I,[3] y 11, fracción V,[4] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,[5] del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[6] de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

15. Asimismo, de conformidad con el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece: "*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.*"

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

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

[3] "**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; ..."

[4] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...
"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

[5] "**Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

[6] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y 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. ..."

16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

17. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

18. Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto número **1025,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5929,** de **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.**

19. El artículo 1 del decreto impugnado[8] establece la concesión de la pensión por viudez a Ismael Portillo Figueroa, cónyuge supérstite de Orfilda Galindez Carranza, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos.

20. En el artículo 2[9] se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones.

---

[7] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

[8] "**Artículo 1.** Se concede pensión por viudez al C. Ismael Portillo Figueroa, cónyuge supérstite de la finada Orfilda Galindez Carranza, que en vida prestó sus servicios para el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: pensionada por cesantía en edad avanzada por el Poder Judicial del Gobierno del Estado de Morelos, mediante Decreto número 1860 de fecha 18 de noviembre de 2014, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5240, de fecha 3 de diciembre de 2014."

[9] "**Artículo 2.** La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c) y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

21. Finalmente, el artículo 3[10] del decreto impugnado establece el monto base de la pensión, su incremento e integración.

22. No obstante lo anterior, de la lectura integral de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que esencialmente se duele de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder pensión con cargo al presupuesto del actor, sin brindarle intervención alguna y sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir lo correspondiente.

23. Tal determinación señalada en el artículo 2 del decreto impugnado, es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

24. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto número 1025 (mil veinticinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

25. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto número mil veinticinco, del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

26. Cierto, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual se publicó un extracto del Decreto número **mil veinticinco,** de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

[10] "**Artículo 3.** La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose ésta por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 del cuerpo normativo aludido."

IV. OPORTUNIDAD

27. Conforme al artículo 21, fracción I,[11] de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

28. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno,** en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

29. Al haber sido tal fecha un día inhábil, el plazo para la presentación de la demanda inició el lunes cinco de abril de dos mil veintiuno.[12]

30. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **lunes cinco de abril al lunes diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.**[13] De ahí que, si la demanda se presentó el jueves trece de mayo de dos mil veintiuno, **su presentación resulta oportuna.**

---

[11] "**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; ..."

[12] Al haber sido inhábiles los días treinta y uno de marzo, uno y dos de abril de dos mil veintiuno, de conformidad con el inciso n) del Punto Primero del Acuerdo General 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 de los de descanso para su personal.

[13] De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), h), m) y n) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos; además, se descuenta el cinco de mayo de dos mil veintiuno.

31. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

32. La demanda fue presentada por parte legítima.

33. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, 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 y, 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.

34. El **presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina** del **Poder Judicial del Estado de Morelos,**[14] está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[15] 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;[16] 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del

[14] Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

[15] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

[16] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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. ..."

Poder Judicial del Estado de Morelos, así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[17]

35. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

36. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, que carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

37. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse,** ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[18]

38. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María

[17] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003. Página 1371. Registro digital: 183580.
[18] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999. Página 710. Registro digital: 193266.

Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

39. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

40. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,** acudió al juicio el **consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;** quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,[19] en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos," publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

41. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos[20] y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Admi-

[19] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"...
"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."
[20] "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

nistración Pública del Estado[21] facultan al **secretario de Gobierno del Estado de Morelos** para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

42. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos,** suscribe la contestación de demanda José Luis Galindo Cortez, **vicepresidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso,** quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,[22] en relación con el diverso 36, fracción XVI,[23] ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

43. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte, concluida el treinta y uno de agosto siguiente y tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez presentada el once de febrero de dos mil veintiuno.

44. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

45. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

[21] "**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:
"...
"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ..."

[22] "**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley.
"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

[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; ..."

Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

46. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo.**

VIII. ESTUDIO DE FONDO

47. ***Criterio jurídico o ratio decidendi.*** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por viudez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica.*

48. En su único concepto de invalidez, el poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

49. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

50. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

51. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

52. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,[24] 226/2016[25] y 187/2018:[26]

Por una parte, 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 patrones 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 patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Con independencia 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.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017, así como del portal

[24] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.
[25] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.
[26] Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.

de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del seguro social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

53. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido poder actor, con cargo al presupuesto del propio poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

54. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

55. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del

Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

56. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 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."[27]

57. Asimismo, ha establecido que 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 disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que 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.

58. 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.

59. Ello se desprende así de la diversa 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."[28]

[27] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 81/2004, Tomo XX, septiembre de 2004. Página 1187. Registro digital: 180538.
[28] Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 83/2004, Tomo XX, septiembre de 2004. Página 1187. Registro digital: 180537.

60. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[29] y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

61. 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 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 aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

62. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima 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

[29] Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:
a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,[30] 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.

[30] "**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; ..."

63. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto **número 1025 (mil veinticinco),** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, del que procede considerar la invalidez, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse:** "***... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, Dependencia que deberá realizar el pago ... con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c) y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado.***"

64. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.[31]

65. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IX. EFECTOS

66. 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.

[31] Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.

67. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** de:

a) El Decreto número **mil veinticinco,** por el que se concede pensión por viudez, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la porción del artículo 2** que indica: "***...por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago ... con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c) y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado.***"

68. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al beneficiario y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,[32] 201/2020[33] y 10/2021,[34] 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, **deberá establecer** de manera puntual:

[32] Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

[33] Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.,

[34] Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

• Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado,

• 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.

69. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

Notificaciones: Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

70. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto número mil veinticinco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Firman la presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN 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. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. 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 DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "… SERÁ CUBIERTA POR PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, 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 DOS MIL VEINTE, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA, PUBLICADO

EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "… SERÁ CUBIERTA POR PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, 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 DOS MIL VEINTE, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL 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 DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "… SERÁ CUBIERTA POR PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, 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 DOS MIL VEINTE, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS

PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "… SERÁ CUBIERTA POR PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, 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 DOS MIL VEINTE, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 2 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Artículos 2 y 3 del Decreto 2280 (dos mil doscientos ochenta), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5945 el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 2280 (dos mil doscientos ochenta).	4-5
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existe el acto impugnado.	5
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna	5-6

V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	7-9
V.1	**FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO**	Se desestima porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	7
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	9-10
VII.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se hicieron valer otras además de las estudiadas en el apartado de legitimación y no se advierte otra de oficio.	10-11
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO** **VIII.1. Violación al principio de división de poderes**	El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación transgre de el principio de autonomía en la gestión presupuestal por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna. Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado.	11-16
IX.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	17-18
	Otros lineamientos	El Congreso del Estado de Morelos deberá: **(1)** modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y **(2)** para no lesionar la independencia del Poder Judicial actor deberá establecer de manera puntual: **(2.1)** si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al	

		presupuesto general del Estado, o **(2.2)** 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.	17-18
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos	18
X.	**DECISIÓN**	**Primero.** Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. **Segundo.** Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 2280 (dos mil doscientos ochenta).	19

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dos de febrero del dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 85/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra el Congreso y gobernador del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el cinco de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió la presente controversia en la que demandó la invalidez del Decreto Número 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), mediante el cual el Poder

Legislativo otorgó una pensión por jubilación a María Esther León Morales con cargo al presupuesto de la parte actora.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el presidente del Tribunal Superior de Justicia expuso el siguiente concepto de invalidez:

Los Poderes demandados al emitir el decreto impugnado dispusieron de los recursos financieros del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que éste tuviera alguna intervención en su emisión. Además, el decreto no determina de manera expresa la fuente de pago o bien con cargo a qué partida presupuestal del ejercicio 2021 se realizará el pago.

La afectación al presupuesto del Poder Judicial Estatal es importante ya que el Poder Legislativo impone la obligación de pagar la pensión por jubilación a partir del día siguiente a la separación de las labores, lo que implica que se haya dispuesto del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 que es en el que entra en vigor.

Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a una pensión por jubilación siempre que se encuentren asignadas por un decreto legislativo, lo cierto es que el Congreso Local no asignó los recursos económicos para el pago y, por tanto, el Poder Judicial está impedido para realizar el pago.

Lo anterior viola los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución General y 92-A y 131 de la Constitución Local.

Consecuentemente, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial al Congreso Estatal, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal, consagrado en el artículo 116 constitucional.

3. **Admisión y trámite.** En acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Javier Laynez Potisek admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, sin reconocer ese carácter al secretario de Gobierno ya que es un órgano subordinado al Ejecutivo, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "LEGITIMA-

CIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."[1]

4. **Contestación de demanda de las autoridades demandadas.** Por escrito recibido mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de septiembre de dos mil veintiuno, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda. Asimismo, por escrito presentado el trece de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, el presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado contestó la demanda interpuesta en su contra.

5. **Cierre de la instrucción.** El dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Poder Legislativo del Estado de Morelos y, en consecuencia, declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

6. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[2] 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General;[3] 10, fracción I,[4] y 11, fracción

[1] Tesis P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294.

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

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

VIII,[5] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,[6] del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[7] de trece de mayo de dos mil trece al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

7. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

8. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,[8] se fija el único acto objeto de la presente controversia.

9. De la lectura integral de la demanda, se aprecia que en esencia el Poder Judicial del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo haya otor-

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

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

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

[6] "**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."

[7] "**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."

[8] "**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."

gado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento ni haberle concedido participación alguna.

10. Esa determinación únicamente se encuentra establecida en el artículo 2 del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta) impugnado, por lo que, esta Segunda Sala de la Suprema Corte lo fija como acto objeto de la presente controversia.[9]

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

11. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues el Congreso y el gobernador demandados remitieron a este Alto Tribunal copia del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), por el que se concede pensión por jubilación a María Esther León Morales.

12. En ese sentido, de conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria por disposición del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dicha documental pública prueba la existencia del acto impugnado.

IV. OPORTUNIDAD

13. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días. En este caso el decreto impugnado

[9] "**Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse al 100% del último salario de la solicitante de conformidad con el inciso a) fracción II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Poder que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por lo 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 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

se trata de un acto publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5945 el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno.

14. Luego, el plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del veintisiete de mayo al siete de julio de dos mil veintiuno,[10] de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria.[11]

15. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna el cinco de julio de dos mil veintiuno.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

17. La demanda fue presentada por parte legítima.

18. 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,[12] está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria

[10] Se descuentan del cómputo del plazo los días 29 y 30 de mayo, 5, 6, 12 13, 19, 20, 26 y 27 de junio, así como el 3 y 4 de julio, todos del 2021, de conformidad con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[11] "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
"**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
"II. Se contarán sólo los días hábiles …"

[12] Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

de las Facciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[13] y 34 y 35, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.[14]

19. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales y corresponde al Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todos los litigios en que dicho ente público sea parte.

20. No pasa inadvertido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, que carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

21. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la **controversia constitucional 201/2020,**[15] debe desestimarse dicha causa de improcedencia ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto.[16]

---

[13] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia …"
"**Articulo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[14] "**Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."
"**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."

[15] Sentencia recaída a la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021.

[16] **Párrafo 45.** Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque 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 del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

22. En ese sentido, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99 del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",[17] los argumentos del Poder Legislativo no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

23. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es infundada.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. El órgano demandado tiene legitimación pasiva.

26. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Congreso y al gobernador del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

27. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

28. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio el consejero jurídico de la entidad, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento, cuyas atribuciones para

[17] Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.[18]

29. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Érick Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la mesa directiva, quien conforme al artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,[19] tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

30. Por lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les responsabiliza por los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes.

31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta al estudiado en los apartados anteriores –legitimación activa–, y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo.**

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

---

[18] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"…
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[19] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:
"…
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII.1. El otorgamiento de una pensión por jubilación sin contar con los recursos económicos viola el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuestal

34. ***Criterio jurídico o ratio decidendi****: El Decreto del Congreso del Estado de Morelos por el que otorgó una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial Local con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cubrir con la obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

35. El Poder actor sostiene principalmente que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal previstos en los artículos 49 y 116 de la Constitución General, pues dicho acto del Congreso Estatal se entromete indebidamente en las decisiones presupuestales del Poder Judicial.

36. Señala lo anterior, en el entendido de que dicho Congreso no le otorgó los recursos necesarios para pagar las pensiones otorgadas mediante decreto a las personas que cumplen con los requisitos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

37. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 201/2020,**[20] al resolver sobre la constitucionalidad de un decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos similar al que aquí se impugna, sostuvo que el principio de división de poderes puede transgredirse en detrimento del Poder Judicial cuando: **(1)** en cumplimiento de una norma jurídica el Poder Legislativo o el Ejecutivo actúan antijurídicamente; **(2)** la conducta antijurídica implica la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera competencial del Poder Judicial, o bien, que realicen actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación; y, **(3)** que la

[20] Sentencia recaída a la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021.

intromisión, dependencia o subordinación verse sobre la autonomía en la gestión presupuestal, entre otros.[21]

38. En ese mismo precedente, la Segunda Sala resolvió que el hecho de que el Congreso del Estado Morelos hubiera otorgado mediante decreto una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, sin que previamente le hubiere transferido los fondos suficientes para cubrir la obligación, lesionaba "la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgre[día] el principio de autonomía en la gestión presupuestal … pues a través de ella el Legislativo dis[puso] de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación"[22] y sin haber generado previamente las condiciones legales y materiales para que el Poder actor pudiera hacer frente a esa carga.

39. Asimismo, destacó que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarlas mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las instituciones para las cuales haya

[21] **Párrafo 53.** "En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:
"a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;
"b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,
"c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."

[22] **Párrafo 58.** "Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga."

laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación de pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

40. Adicionalmente, cabe destacar que en el artículo 2 del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), se concede pensión por jubilación a María Esther León Morales del 100% (cien por ciento) del último salario con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del **artículo décimo octavo del Decreto 661** (Seiscientos Sesenta y Uno), por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

41. En ese sentido, debe declararse inconstitucional el artículo en estudio, ya que, además de haberse comprometido el presupuesto del Poder Judicial de Morelos sin haberle otorgado ningún tipo de participación, se autorizó con cargo a la partida presupuestal correspondiente al artículo décimo octavo del Decreto 661 (Seiscientos Sesenta y Uno), por el que se aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas en los ejercicios subsecuentes.

42. Esto último es relevante toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió la acción de inconstitucionalidad 116/2020,[23] en contra del mismo Decreto 661 (Seiscientos Sesenta y Uno), la cual fue resuelta en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte por el Pleno de este Tribunal Constitucional, en el sentido de declarar su invalidez total y, por tanto, expulsarlo del ordenamiento jurídico.[24]

[23] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 26 de noviembre del 2020.

[24] **Página 30.** "Por tanto, al ser fundado el argumento hecho valer, ha lugar a declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno 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 2020, combatidos."

43. Consecuentemente, el hecho de que el Decreto 661 (Seiscientos Sesenta y Uno) mencionado, ya no forme parte del ordenamiento jurídico, constituye un obstáculo para el Congreso de Morelos para otorgar pensiones por jubilaciones con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo octavo de dicho decreto.

44. Por lo anterior, esta Sala del Tribunal Constitucional estima que el decreto impugnado es inconstitucional, pues conforme a los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos[25] y 61, fracción II de la Ley Orgánica

[25] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince 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 para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. 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. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva ley de ingresos.
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 quince 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

del Congreso del Estado,[26] éste es el 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 presupuestales correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores.

45. Se declara la invalidez del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5945 (cinco mil novecientos cuarenta y cinco) en Cuernavaca, Morelos, específicamente en su artículo 2 en la parte que indica que la pensión:

"… será cubierta por Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, 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 dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

46. Asimismo, en la **controversia constitucional 15/2021,**[27] la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el anexo 2 del Decreto 1105 por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio del uno de enero de dos mil veintiuno al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, a través del cual se asignó y distribuyó la partida presupuestal para esa entidad federativa.

47. Por lo que hace al estudio de fondo en la presente controversia constitucional, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

---

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."

[26] "**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."

[27] Sentencia recaída a la controversia constitucional 237/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veintiuno de noviembre de dos mil quince.

Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

Precedentes citados en este apartado: controversia constitucional 201/2020, acción de inconstitucionalidad 116/2020.

IX. EFECTOS

48. 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.

49. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

a. El artículo 2 del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5945 (cinco mil novecientos cuarenta y cinco) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "… *será cubierta por Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, 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 dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes*".

50. Otros lineamientos: El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

(2) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

51. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

52. Notificaciones: La sentencia deberá notificarse por oficio al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

53. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 2 del Decreto 2280 (Dos Mil Doscientos Ochenta), publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5945 (cinco mil novecientos cuarenta y cinco) en Cuernavaca, Morelos.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 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 FEDERAL RECAE EN EL CONSEJERO JURÍDICO (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO ESTATAL (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE DEFINITIVIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, AL NO EXISTIR CONSTANCIA DE QUE HAYA SIDO IMPUGNADO POR EL MUNICIPIO ACTOR A TRAVÉS DE ALGÚN OTRO MEDIO Y TAMPOCO TRATARSE DE UN ACTO EMITIDO DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE DEFINITIVIDAD, AL NO EXISTIR UNA VÍA ORDINARIA EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO ENTRE EL MUNICIPIO ACTOR Y EL PODER EJECUTIVO FEDERAL (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO

EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VIII. 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 FEDERAL.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL OFICIO IMPUGNADO POR EL QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NEGÓ LA SOLICITUD SOBRE LA AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE LE CORRESPONDEN A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL PAGO DIRECTO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, ASÍ COMO DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS RETENIDAS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO Y DE LOS INTERESES GENERADOS, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL MUNICIPIO ACTOR QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (OFICIO 351-AEOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL IMPLICA QUE LOS MUNICIPIOS, A TRAVÉS DE SU ÓRGANO DE GOBIERNO SEAN LOS ÚNICOS QUE VÁLIDAMENTE DISPONGAN DE AQUELLAS QUE EL ESTADO DEBA TRANSFERIRLES.

XIV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ES EL ÓRGANO DE CONTROL RESPECTO DE LA ADECUADA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE LOS RECURSOS QUE CORRESPONDEN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, AL SER LA QUE ENTREGA AQUÉLLAS A LOS ESTADOS, PARA QUE POR SU CONDUCTO LAS ENTREGUEN A LOS MUNICIPIOS.

XV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. ANTE EL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ENTREGAR OPORTUNAMENTE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS, ÉSTOS PUEDEN ACUDIR ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PARA QUE, PREVIA OPINIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES, SE LES HAGA ENTREGA DIRECTA DE LOS RECURSOS FEDERALES RETENIDOS, DESCONTÁNDOLOS DEL MONTO QUE CORRESPONDA AL

ESTADO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 6o., PÁRRAFO SEGUNDO, 8o. Y 11 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

XVI. FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS. SU NATURALEZA ES DISTINTA A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, AL TRATARSE DE RECURSOS FEDERALES CON DESTINO ESPECÍFICO Y NO ENCONTRARSE PREVISTO EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, POR LO QUE PARA EFECTOS DE SU EJERCICIO, APLICACIÓN, CONTROL, REINTEGRO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS ESTÁN SUJETOS A LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DEMÁS LEYES APLICABLES, DE CONFORMIDAD CON SUS REGLAS DE OPERACIÓN.

XVII. FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS. SE ENCUENTRA INMERSO EN LAS REGLAS QUE RIGEN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL, NO OBSTANTE QUE SU NATURALEZA ES DISTINTA A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS.

XVIII. FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS. DE CONFORMIDAD CON SUS REGLAS DE OPERACIÓN, ES FACULTAD DE LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ACTUAR COMO ÓRGANO DE CÁLCULO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DERIVADOS DE AQUÉL, CORRESPONDIENTES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE ES APLICABLE, EN LO CONDUCENTE, EL ARTÍCULO 6o., PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

XIX. FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS. EL HECHO DE QUE EN SUS REGLAS DE OPERACIÓN SE ESTABLEZCA QUE, PARA EFECTOS DE SU EJERCICIO, APLICACIÓN, CONTROL, REINTEGRO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, LOS RECURSOS DERIVADOS DE AQUÉL, ESTÁN SUJETOS A LO PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD

HACENDARIA, NO TORNA INAPLICABLE, EN LO CONDUCENTE, EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, AL HACER REFERENCIA TAMBIÉN A LAS DEMÁS LEYES APLICABLES, LO QUE DEBE ENTENDERSE COMO UNA HABILITACIÓN PARA QUE LA FEDERACIÓN EJERZA SUS FACULTADES DE CONTROL DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA ENTREGA DE LOS RECURSOS QUE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS.

XX. HACIENDA MUNICIPAL. EL OFICIO IMPUGNADO POR EL QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NEGÓ EL PAGO DIRECTO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS RETENIDOS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO Y DE LOS INTERESES GENERADOS, AL CONSIDERAR QUE EN EL CASO ES INAPLICABLE EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LA HACIENDA MUNICIPAL, PUES CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN ACTUAR COMO ÓRGANO DE CÁLCULO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DERIVADOS DE AQUÉL (INVALIDEZ DEL OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULAN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL, PARA QUE, A TRAVÉS DE LA DEPENDENCIA COMPETENTE, EMITA UNA NUEVA RESPUESTA EN LA QUE, EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE LA ÚLTIMA PARTE DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, DETERMINE LO QUE EN DERECHO PROCEDA SOBRE LA SOLICITUD PLANTEADA POR EL MUNICIPIO DE COTAXTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (INVALIDEZ DEL OFICIO 351-A-EOS-2091-2019, EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2020. MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA

LLAVE. 25 DE MAYO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Oficio 351-A-EOS-2091-2019, emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	12-13
II.	**PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO**	Será objeto de estudio el oficio 351-A-EOS-2091-2019, emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	13
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda fue presentada de forma oportuna.	13-15
IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legítima.	15-16
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	El Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación pasiva; no obstante, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público carece de ella, por lo que se sobresee en el juicio respecto de dicha autoridad.	16-19
VI.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Se desestiman los argumentos relacionados con: a) definitividad; b) extemporaneidad y actos derivados de consentidos; c) falta de interés legítimo, así como a la inexistencia de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	19-26

VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	Resulta fundado lo argumentado por el Municipio actor en torno a que, contrario a lo determinado por el Poder Ejecutivo Federal, tratándose del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, la Federación sí tiene facultades de control y, por ende, resulta aplicable lo previsto en la última parte del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Procede declarar la invalidez del oficio impugnado.	26-44
VIII.	**EFECTOS**	El Poder Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, deberá emitir una nueva respuesta en la que, siguiendo lo establecido en esta sentencia en torno a la aplicabilidad de la última parte del párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, determine lo que en derecho proceda sobre la solicitud planteada por el Municipio de Cotaxtla, Veracruz.	44-45
IX.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional. SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. TERCERO.—Se declara la invalidez del oficio combatido, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta sentencia.	45

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticinco de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 29/2020, promovida por Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el dieciocho de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luisa Graciela Morales Pulido, en su carácter de síndica única del Municipio de Cotaxtla, Veracruz, promovió controversia constitucional en la que señaló como actos impugnados los siguientes:

1. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

"**a).** De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante oficio No. 351-A-EOS-2091-2019, de fecha 13 de diciembre del año 2019, el cual me fue notificado por correo certificado el día 17 de enero del año 2020, por la cual se niega afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para efectos de que la Federación pague directamente las aportaciones y participaciones federales omitidas de ministrar al Municipio de Cotaxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave, durante los años 2015 y 2016, pertenecientes a los fondos del **remanente de bursatilización** y de los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016,** debido a que el Estado de Veracruz incumplió con la obligación constitucional de ministrarlas de forma puntual, efectiva y completas a efecto de no ocasionar una afectación a nuestra hacienda municipal;

"**b).** De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante oficio No. 351-A-EOS-2091-2019, de fecha 13 de diciembre

del año 2019, el cual me fue notificado por correo certificado el día 17 de enero del año 2020, por medio del cual niega nuestra petición que ante la omisión de pago de aportaciones federales al Municipio de Cotaxtla, por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de los recursos del remanente de bursatilización y de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, es que se solicitaba se retengan los recursos al Estado de Veracruz para que se le entreguen directamente al Municipio; y,

"**c).** De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante oficio No. 351-A-EOS-2091-2019, de fecha 13 de diciembre del año 2019, el cual me fue notificado por correo certificado el día 17 de enero del año 2020, por medio del cual niega nuestra petición del pago de intereses que se hayan generado por la omisión de pago de los recursos del remanente de bursatilización (periodo febrero-julio 2016), del fideicomiso no. F-998, Deutsche Bank México, S.A., así como del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por los meses de noviembre 2015 a febrero de 2016, abril a junio 2016, y agosto a septiembre de 2016."

2. Del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**a).** De la autoridad señalada se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio de Cotaxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 28,** en lo particular del:

"**I. Remanente de bursatilización** por la cantidad de $978,761.48 (novecientos setenta y ocho mil setecientos sesenta y un pesos, 48/100 M.N.), periodo febrero-julio, bursatilización 2016.

"**II. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015,** por la cantidad de $144,413.00 (ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos trece pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos noviembre 2015.

"**III. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $145,960.00 (ciento cuarenta y cinco

mil novecientos sesenta pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos diciembre 2015.

"**IV. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $146,041.00 (ciento cuarenta y seis mil cuarenta y un pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos enero 2016.

"**V. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $148,365.00 (ciento cuarenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos, 00/100 M.N.), que corresponde por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos febrero 2016.

"**VI. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $136,798.00 (ciento treinta y seis mil setenta y un mil ochocientos setenta y seis pesos (sic), 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres **Pago No. 4** mes de abril de 2016.

"**VII. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $122,341.00 (ciento veintidós mil trescientos cuarenta y un pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres **Pago No. 5** mes de mayo de 2016.

"**VIII. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $135,835.00 (ciento treinta y cinco mil ochocientos treinta y cinco pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres **Pago No. 6** mes de junio de 2016.

"**IX. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $141,517.00 (ciento cuarenta y un mil quinientos diecisiete pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres **Pago No. 8** mes de agosto de 2016.

"**X. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016,** por la cantidad de $79,148.00 (setenta y nueve mil ciento

cuarenta y ocho pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres **Pago No. 9** mes de septiembre de 2016.

"**XI.** En este caso, se reclaman el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del remanente de bursatilización y de los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, señalados en los incisos anteriores.** Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los recursos de los fondos omitidos de pago.

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"**b).** Se reclama de la autoridad antes señalada la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y omisión de pago indebida de las aportaciones y/o participaciones federales, que le corresponden al Municipio que representamos por concepto de **Ramo General 28,** y en la particular del: **[se reiteran los conceptos señalados en las fracciones I a XI del inciso a)].**

"**c).** Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, aplicado de manera supletoria en el presente asunto, toda vez que han sido omisas en entregar las aportaciones y/o participaciones federales por el concepto de **Ramo General 28,** y en lo particular del: **[se reiteran los conceptos señalados en las fracciones I a XI del inciso a)].**

"**d).** Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las aportaciones y/o participaciones federales, que corresponden al Municipio que represento provenientes del fondo por el concepto de **Ramo General 28,** y en lo particular del: **[se reiteran los conceptos señalados en las fracciones I a XI del inciso a)].**"

2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a. Contrario a lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo previsto en el artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, dicha dependencia sí está facultada para afectar las participaciones federales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz, con motivo de su omisión de entregar aportaciones federales que corresponden al Municipio conforme a los montos y plazos establecidos para tal efecto, lo que afecta la hacienda municipal.

b. La omisión del Gobierno del Estado de Veracruz de entregar los fondos federales señalados en la demanda contraviene el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en concreto: el principio de libre administración de la hacienda municipal; el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda municipal; el principio de integridad de los recursos municipales; así como el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios.

c. El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos correspondientes a participaciones y/o aportaciones federales estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones en los términos establecidos en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso.

d. La omisión de entregar los fondos que pertenecen al Municipio genera una afectación a su competencia constitucional de dotar de servicios públicos a la ciudadanía y al principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

3. **Radicación y desechamiento de la demanda.** Por acuerdo dictado el veinte de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número **29/2020,** que turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para que instruyera el procedimiento.

4. El veinticuatro de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor determinó **desechar** la demanda al considerar que el Municipio actor carecía de interés

legítimo, pues la litis propuesta se relaciona con aspectos de mera legalidad y no con una violación directa a la Constitución Federal, teniendo en consideración el criterio que al respecto fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 150/2019-CA.[1]

5. **Recurso de reclamación.** En desacuerdo con esta decisión, el Municipio actor interpuso recurso de reclamación, que se registró con el número **33/2020-CA.** En sesión de seis de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró **parcialmente fundado** ese medio de impugnación y **modificó** el proveído impugnado.

6. En dicha resolución, el Tribunal Pleno consideró que por lo que hace a los actos impugnados consistentes en las "*órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales*", atribuidos al **Poder Ejecutivo de Veracruz,** se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), relativa a la **cosa juzgada,** toda vez que existía identidad de partes, actos impugnados y conceptos de invalidez en relación con la diversa controversia constitucional 262/2019, cuya improcedencia había quedado firme.[2]

7. No obstante, en cuanto a la impugnación del **oficio 351-A-EOS-2091-2019,** emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el trece de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno de este Alto Tribunal consideró, fundamentalmente, que no se actualizaba un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, pues la negativa

[1] Resuelto en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve. El considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas (con reservas), Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

[2] La controversia constitucional 262/2019, fue desechada por acuerdo de cinco de agosto de dos mil diecinueve. Dicho proveído fue confirmado por la Segunda Sala al resolver el recurso de reclamación 145/2019-CA, en sesión de veintidós de enero de dos mil veinte.

recaída a la solicitud del Municipio de afectar los recursos estatales para el pago directo de los fondos que reclama constituye una potencial afectación a su esfera competencial que no podía ventilarse en un auto de mero trámite, por lo que **revocó el desechamiento únicamente por lo que hace a este acto impugnado.**[3]

8. **Admisión de la demanda.** De acuerdo con lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional. En este sentido, ordenó emplazar como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además, dio vista a la Fiscalía General de la República para que estuviera en posición de formular pedimento.

9. **Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** Mediante oficio recibido el tres de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda.

10. En relación con la procedencia del juicio, dicha autoridad expuso lo siguiente:

• Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, toda vez que la parte actora no agotó la vía legalmente

[3] Lo relativo a confirmar el desechamiento de la demanda por lo que hace a los actos señalados como las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales que corresponden al Municipio actor se aprobó por **mayoría de nueve votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por la razón de cosa juzgada refleja, Esquivel Mossa, por la razón adicional de cosa juzgada refleja, Franco González Salas, por la razón adicional de cosa juzgada refleja, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, por la razón de cosa juzgada refleja, Piña Hernández, en contra de las consideraciones, por la razón de cosa juzgada refleja, Laynez Potisek, por consideraciones distintas, por la razón de cosa juzgada refleja, Pérez Dayán, por consideraciones relacionadas con la cosa juzgada refleja y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
Por su parte, lo referente a revocar el desechamiento de la demanda del acto señalado como el oficio número No 351-A-EOS-2091-2019, se aprobó por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

prevista para la solución del conflicto, pues no promovió la controversia constitucional prevista en el artículo 65, fracción I, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, máxime que únicamente hace valer cuestiones de legalidad.

• También se actualizan las causas de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VII y VIII, de la ley reglamentaria, en virtud de que el oficio impugnado deriva de un acto previamente consentido, toda vez que el Municipio actor consintió la omisión del Gobierno de Veracruz de entregar las aportaciones correspondientes al Fondo para las Entidades Federativas y los Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016, tomando en cuenta las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos por los que se dio a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 aportaciones federales para entidades federativas y Municipios, correspondientes a los ejercicios fiscales antes mencionados.

• El Municipio actor no vierte conceptos de invalidez en los que reclame violaciones directas a la Constitución Federal, sino cuestiones de legalidad, toda vez que la materia del juicio radica en determinar la correcta interpretación y aplicación de los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

• La parte actora carece de interés legítimo, pues el acto impugnado no afecta su esfera jurídica, toda vez que pretende atribuirle un efecto distinto al que efectivamente genera, ya que es meramente informativo sobre el contenido de los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como sobre la imposibilidad jurídica de proceder conforme a su petición.

• No existe una negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de afectar las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz, por la omisión de entregar los recursos que corresponden al Municipio actor del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos,

ya que en el oficio impugnado únicamente se informa al promovente sobre la imposibilidad jurídica de proceder conforme a su solicitud.

11. En relación con los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal argumentó, en síntesis, que:

• El oficio impugnado no viola la autonomía municipal ni los principios de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, pues el Poder Ejecutivo Federal cumplió con las atribuciones que le corresponden al realizar la transferencia de las participaciones a la entidad federativa, lo que es reconocido por el promovente.

• De acuerdo con el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, corresponde al gobierno de las entidades federativas la distribución y ministración de los recursos entre sus Municipios mediante las disposiciones de carácter general que determinen sus Congresos Locales. Además, dicho precepto establece que en caso de incumplimiento en la entrega de participaciones federales a los Municipios, la Federación hará entrega directa descontando la participación del monto que corresponde al Estado que fue omiso, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; sin embargo, el Municipio actor parte de una confusión en la naturaleza de los recursos a que se refiere dicha norma, pues de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos no se incluirá en la recaudación federal participable.

• La naturaleza de ese fondo es distinta a la de las participaciones federales a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, pues su origen deriva de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, que establece la forma en la que se distribuirá y que tales participaciones tienen un destino específico, de modo que para efectos de su ejercicio, aplicación, control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas, está sujeto a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, por lo que no se circunscribe dentro de los supuestos previstos en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

• El pago directo de participaciones federales a los Municipios por parte de la Federación únicamente opera en los casos de omisión de entrega de participaciones federales, lo que no se actualiza respecto de otro tipo de recursos, como las aportaciones federales o los recursos que reclama el Municipio actor.

• Además, de acuerdo con las Reglas de Operación del Fondo en cuestión, la participación de la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limita a recibir por parte de las entidades federativas los comprobantes de las transferencias de los recursos públicos hechas a los Municipios; de ahí que la Federación no puede realizar la entrega directa a los Municipios en los términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

• La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos no establece a favor del Ejecutivo Federal facultad alguna para la distribución directa de los recursos a los Municipios. Si bien la Federación es la encargada de la ministración de las participaciones federales al Estado, no tiene la obligación de transferirlos a los Municipios.

• No es posible emplear por analogía un precepto que no resulta aplicable a las aportaciones del fondo, máxime que con ello se afectaría no sólo al gobierno estatal, sino a los demás Municipios del Estado de Veracruz.

12. **Contestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** A través de oficio recibido vía electrónica el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, el director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio contestación a la demanda; no obstante, por acuerdo de diez de septiembre de dos mil veintiuno el Ministro instructor determinó que el escrito de contestación se había presentado de manera **extemporánea.**

13. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.

14. **Alegatos.** En autos de once y dieciocho de octubre de dos mil veintiuno se tuvieron por formulados los alegatos de las autoridades demandadas.

15. **Audiencia.** El veinticinco de octubre de dos mil veintiuno tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria.

16. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo dictado el doce de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos de la parte actora y cerró la instrucción a afecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

17. **Radicación en la Segunda Sala.** Previo dictamen del Ministro instructor, por acuerdo presidencial de veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto.

I. COMPETENCIA

18. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), 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] vigente hasta el seis de junio de dos mil veintiuno,[6] en relación con los puntos segundo, fracción I,[7] y tercero[8] 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, toda vez que se plantea un conflicto entre el Municipio de Cotaxtla, Veracruz, y el Poder Ejecutivo Federal, en el que

[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: ...
"**b).** La Federación y un Municipio; ..."

[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] Esto, de acuerdo con el **artículo quinto transitorio** del "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

[7] "**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. ..."

[8] "**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."

no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

19. De acuerdo con lo previsto en el artículo 41, fracción I,[9] de la ley reglamentaria, es importante precisar que, de acuerdo con lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver el **recurso de reclamación 33/2020-CA,** el acto impugnado que será objeto de estudio en la presente controversia constitucional es el **oficio 351-A-EOS-2091-2019,** emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La existencia de dicho acto quedó acreditada con la copia certificada que obra en el expediente.

III. OPORTUNIDAD

20. De acuerdo con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria, el plazo para promover controversia constitucional, tratándose de 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 tales actos.

21. En este caso la demanda fue presentada de forma **oportuna.**

22. Es así porque el oficio impugnado fue notificado al Municipio actor el **diecisiete de enero de dos mil veinte.** Dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, por lo que el plazo aludido transcurrió **del veintiuno de enero**

[9] "**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; ..."

al cuatro de marzo de ese año, en la inteligencia de que los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de enero; uno a tres, cinco, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero, así como uno de marzo, fueron inhábiles en términos de los artículos 2[10] de la ley reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[11] así como del punto primero, inciso c), del Acuerdo General 18/2013,[12] 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 y de descanso para su personal, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.[13]

23. Por tanto, si el escrito de demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dieciocho de febrero de dos mil veinte,** resulta claro que, como se anunció, la promoción de este medio de control constitucional fue oportuna.

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte **legítima.**

25. De acuerdo con los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria,[14] el Municipio de Puente de

[10] "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
[11] "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."
[12] "**Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: ...
"**c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; ..."
[13] "**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: ...
"**II.** El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; ..."
[14] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

Cotaxtla, Veracruz, tiene reconocido el carácter de parte actora en la presente controversia constitucional.

26. En su representación compareció Luisa Graciela Morales Pulido, quien tiene el carácter de síndica única, lo que acreditó con la copia certificada de la "*Lista de los nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el organismo público local electoral del Estado de Veracruz*", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, así como con el acta de la sesión solemne de instalación del Ayuntamiento de Cotaxtla, celebrada el treinta y uno de diciembre siguiente, en la que se hizo constar que rindió protesta del cargo.

27. Por lo anterior, tomando en consideración que el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz[15] establece que es atribución de los síndicos representar legalmente a los Ayuntamientos, se puede concluir que el Municipio actor está legitimado para promover la controversia constitucional y compareció por conducto de la funcionaria facultada para tal efecto, de acuerdo con el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria.[16]

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. En el auto de admisión de la presente controversia constitucional se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[15] "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: ...
"**II.** Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

[16] "**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. ..."

29. El Poder Ejecutivo Federal **cuenta con legitimación pasiva,** toda vez que el artículo 105, fracción I, inciso b), de la Norma Fundamental, prevé el supuesto de controversia constitucional entre un Municipio y la Federación; además, el escrito de contestación fue suscrito por Julio Scherer Ibarra, en su calidad de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, quien en términos de lo previsto en los artículos 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[17] y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[18] tiene a su cargo representar al presidente de la República en este medio de control constitucional.

30. No obstante, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **carece de legitimación pasiva.**

31. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los órganos primarios –previstos expresamente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal– cuentan con legitimación activa para acudir a la presente controversia constitucional, así como con legitimación pasiva para actuar como demandados en este medio de control constitucional. Además, que a 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 se les debe reconocer legitimación activa para promover una controversia constitucional, ya que no se encuentran previstos dentro de los supuestos de la tutela jurídica de dicho medio de control constitucional, la cual se traduce en la

[17] "**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; ..."

[18] "**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...
"**XI.** Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé únicamente para los órganos originarios del Estado.

32. No obstante, también ha sostenido que para tener legitimación pasiva no se requiere que se trate un órgano originario del Estado, por lo que dicha condición debe analizarse en cada caso particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida y al espectro de protección del presente medio de control constitucional.

33. Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas P. LXXII/98 y P. LXXIII/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."[19] y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."[20]

34. Para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios y derivados, en la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.",[21] se precisó que también debe atenderse a la subordinación jerárquica. De esta forma, sólo podrá reconocerse la legitimación pasiva de un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal. Empero, cuando el órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los señalados en la Constitución Federal, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr su cumplimiento, mientras que estos últimos tienen la obligación de acatarla, aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

[19] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 789, registro digital: 195025.
[20] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790, registro digital: 195024.
[21] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294.

35. De acuerdo con lo anterior, como se adelantó, en el presente caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **carece de legitimación pasiva,** pues se trata de una autoridad subordinada al Poder Ejecutivo Federal que no actuó con autonomía, por lo que procede **sobreseer** en el juicio respecto de dicha autoridad.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. Al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo Federal argumentó que debe sobreseerse en el juicio en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria[22] porque desde su perspectiva se actualizan diversos motivos de improcedencia. Tales planteamientos serán analizados a continuación.

38. **a) Definitividad.** La autoridad demandada plantea que la parte actora no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto entre el Municipio y la entidad federativa.

39. En relación con esto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que del artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria[23] se desprenden tres hipótesis para considerar que se actualiza la causa de improcedencia por falta de definitividad del acto impugnado, a saber:

a) Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

[22] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...
"**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."
[23] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**VI.** Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."

b) Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,

c) Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

40. Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."[24]

41. De acuerdo con lo anterior, debe **desestimarse** lo argumentado por el Poder Ejecutivo Federal, pues resulta claro que el caso no se ubica en ninguno de los supuestos antes precisados, ya que no existe constancia de que el acto materia de la presente controversia constitucional haya sido impugnado por el Municipio actor a través de algún otro medio, y tampoco se trata de un acto emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido.

42. Si bien, como señala la autoridad demandada, el artículo 65, fracción I, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Veracruz[25] prevé la competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre uno o más Municipios y **los Poderes Ejecutivo o Legislativo de dicha entidad federativa,** lo cierto es que el acto materia de impugnación en el presente asunto no fue emitido por ninguna de esas autoridades, sino por el Poder Ejecutivo Federal. Por tanto, resulta evidente

[24] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 275, registro digital: 194292.
[25] "**Artículo 65.** El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.
"**I.** De las controversias constitucionales que surjan entre: ...
"**b)** Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y ..."

que ese procedimiento de control constitucional local no podría considerarse un medio apto para revocar, modificar o nulificar el acto que aquí es combatido por el Municipio actor, con independencia de que hayan hecho valer o no argumentos de constitucionalidad.

43. **b) Extemporaneidad y actos derivados de consentidos.** El Poder Ejecutivo Federal argumenta que se actualizan las causas de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VII y VIII, de la ley reglamentaria,[26] en virtud de que el oficio impugnado deriva de un acto consentido.

44. Esto, porque el Municipio actor consintió la omisión del Poder Ejecutivo de Veracruz de entregarle los recursos que reclama, tomando en consideración la fecha de publicación de los acuerdos por los que se dio a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016.

45. Este argumento también debe **desestimarse,** pues como se expuso en el apartado relativo a la oportunidad, la presentación de la demanda se realizó dentro del plazo legal, teniendo en cuenta que el acto materia de estudio en la presente controversia constitucional no es la retención de recursos u omisión de pago que fue atribuida al Poder Ejecutivo de Veracruz –cuya impugnación fue descartada–, de ahí que la publicación de los acuerdos a que hace referencia la autoridad demandada no es relevante para el cómputo del plazo para la promoción de este medio de control constitucional.

46. Por otro lado, lo argumentado en torno a que el acto impugnado deriva de otro acto consentido no es un motivo de improcedencia previsto en la ley reglamentaria. Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 118/2005, de rubro:

[26] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;
"**VIII.** Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y"

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS CONSENTIDOS."[27]

47. **c) Falta de interés legítimo.** En relación con este tema la autoridad demandada sostiene, por un lado, que el Municipio actor no vierte conceptos de invalidez en los que reclame violaciones directas a la Constitución Federal, toda vez que la materia del juicio radica en determinar la correcta interpretación y aplicación de los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, es decir, cuestiones de legalidad. Por otro lado, argumenta que el acto impugnado no afecta la esfera jurídica del Municipio, pues el oficio impugnado es meramente informativo sobre el contenido de las normas secundarias referidas y la imposibilidad jurídica de proceder conforme a su petición.

48. Al respecto, conviene recordar que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, **un principio de agravio.**

49. De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

[27] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, registro digital: 177330.

50. Bajo esta perspectiva, resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Norma Fundamental que estimen vulnerada, ya que de lo contrario se carecerá de interés legítimo para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

51. Lo anterior, porque si bien esta Suprema Corte puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial salvaguardada en la Constitución Federal a favor del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que, de ningún modo, afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

52. Por tanto, se actualiza una causa de improcedencia cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que en el análisis de éstas sea necesario definir el ámbito competencial de las partes en contienda. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), 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."[28]

53. Ahora bien, en el caso, el Municipio actor impugna el **oficio 351-A-EOS-2091-2019,** emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, desde su perspectiva, transgrede los principios de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, protegidos en el artículo 115 constitucional.

[28] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33, registro digital: 2010668.

54. Al respecto, conviene apuntar que al resolver el **recurso de reclamación 33/2020-CA,** derivado de la presente controversia constitucional, el Pleno de este Tribunal Constitucional consideró[29] que la respuesta contenida en el oficio impugnado constituye una potencial afectación al Municipio actor, pues éste combate la apreciación de la autoridad demandada sobre los recursos solicitados, por lo que se deberá analizar su naturaleza y definir si se trata de participaciones federales que integran la hacienda municipal, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal. Teniendo en cuenta lo anterior, es dable concluir que en el presente caso el Municipio actor **tiene interés legítimo** para la promoción de este medio de control constitucional, por lo que el contenido del oficio combatido y los argumentos planteados en contra de él serán materia del estudio de fondo del asunto.

55. Finalmente, el Ejecutivo Federal argumenta que debe decretarse el sobreseimiento en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria,[30] porque no existe una negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de afectar las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz por la omisión de entregar los recursos que corresponden al Municipio actor, ya que únicamente se le informó sobre la imposibilidad jurídica de proceder conforme a su solicitud.

56. Este planteamiento debe **desestimarse** pues, como se señaló previamente, la existencia del oficio impugnado está acreditada con la copia certificada que obra en el expediente. Además, el análisis de los alcances de lo determinado por la autoridad demandada en el oficio impugnado constituye un aspecto que corresponde al estudio de fondo. Sirve de apoyo la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAU-

[29] Este punto se aprobó por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[30] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...
"**III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y ..."

SAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[31]

57. Dicho lo anterior, toda vez que no se advierte la actualización de algún motivo de improcedencia distinto a los planteados por la parte demandada, procede el estudio de fondo del asunto.

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales reserva su criterio con relación a la procedencia. Las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa votan con reservas.

VII. ESTUDIO DE FONDO

58. Como quedó precisado anteriormente, a través de este medio de control constitucional se impugna el **oficio 351-A-EOS-2091-2019,** emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la parte que interesa del oficio cuestionado se determinó lo siguiente:

"C. David Muñiz Rivera
"Presidente municipal
"Ayuntamiento de Cotaxtla, Veracruz

"Presente

"Me refiero a su oficio s/n-2019, del 23 de septiembre del año en curso, dirigido al C. secretario de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual solicita:

"**I.** '... la afectación de las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para efectos de que la Federación pague directamente

[31] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

las aportaciones y participaciones federales omitidas de ministrar al Municipio de Cotaxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave, durante los años 2015 y 2016, debido a que el Estado de Veracruz incumplió con la obligación de ministrarlas conforme a los montos y plazos establecidos para tal efecto ...'

"**II.** '... pedimos que, ante la omisión de pago de aportaciones federales al Municipio de Cotaxtla, por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de los recursos del remanente de bursatilización y de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, es que se solicita se retengan recursos al Estado de Veracruz, para que se le entreguen directamente al Municipio', y

"**III.** 'Asimismo, se reclama el pago de los intereses que se hayan generado por la omisión de pago' (SIC), lo anterior, en relación al remanente de bursatilización (periodo febrero-julio 2016) del fideicomiso No. F-998, DEUTSCHE BANK México, S.A., así como del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por los meses de noviembre de 2015 a febrero de 2016, abril a junio de 2016 y agosto a septiembre de 2016.

"Sobre el particular, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 56, fracción I y último párrafo, en relación con el diverso 58, fracciones III y XXI, ambos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), esta unidad administrativa procede a responder su solicitud en los siguientes términos:

"Con relación a los puntos **I** y **II,** se reitera el criterio emitido por esta unidad administrativa mediante oficio 351-A-DGPA-374, de 10 de octubre del año en curso, signado por el director general Adjunto de Transferencias Federales, en los siguientes términos:

"1. El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que corresponde al gobierno de las entidades federativas realizar la distribución y ministración de los recursos entre sus Municipios, mediante las disposiciones de carácter general que determinen sus Congresos Locales.

"Asimismo, dicho precepto dispone que, **en caso de incumplimiento en la entrega de participaciones a los Municipios** por conducto de los Estados,

la Federación hará entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"2. Se reitera que las **participaciones federales** son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas y Municipios, los cuales tienen la particularidad de ser de libre disposición, a diferencia de las aportaciones federales que constituyen recursos etiquetados toda vez que su gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en el capítulo V de la LCF.

"En ese orden de ideas, el **Ramo General 28** denominado 'Participaciones a Entidades Federativas y Municipios' **se refiere a los recursos** que se transfieren a las entidades federativas y a los Municipios, **correspondientes a las participaciones** en ingresos federales e incentivos económicos, **de acuerdo con la LCF** y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

"El carácter principal de los recursos provenientes del Ramo General 28 es resarcitorio, por lo que tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación, y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

"Entre los **fondos de participaciones** que contempla la LCF se encuentran:

"- Fondo General de Participaciones

"- Fondo de Fomento Municipal

"- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

"- Fondo de Fiscalización y Recaudación

"- Fondo de Compensación

"- 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que corresponderá a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

"- Fondo de Extracción de Hidrocarburos

"- 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable

"- Participaciones a Municipios por los que se exportan hidrocarburos

"- Fondo ISR

"3. Por su parte, a diferencia de los fondos de participaciones previamente enlistados y de conformidad con el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, **el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos** (FEFMPH) se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos **y que para efectos del artículo 2o. de la LCF, no se incluirá en la recaudación federal participable,** la recaudación total que se obtenga de dicha contribución.

"El FEFMPH se distribuirá conforme al título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas contractuales y de asignación, previstas en la Ley de Hidrocarburos.

"Dicho fondo, **tiene como objeto** resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico causado por las actividades de explotación y extracción de hidrocarburos.

"En virtud de lo anteriormente expuesto, se advierte que no sólo la naturaleza de los recursos que integran el FEFMPH es distinta a las participaciones federales, sino que por tratarse de recursos federales con destino específico, para efectos de su ejercicio, aplicación, control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas, están sujetos a las disposiciones previstas en la Ley Federal

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así como su reglamento, y en ese sentido, **no se circunscriben dentro de los supuestos contemplados en el artículo 6o. de la LCF.**

"Aunado a lo anterior, de conformidad con lo establecido en el 'Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos', publicado en el DOF el 4 de junio de 2015, la participación de esta unidad administrativa en la operación de este fondo, se limita a recibir por parte de las entidades federativas los comprobantes de las transferencias de los recursos correspondientes al mismo, hechas a los Municipios.

"Con relación al punto **III** referente al pago de los intereses que se hayan generado por la omisión de pago, en relación al remanente de bursatilización (periodo febrero-julio 2016) del fideicomiso No. F998, DEUTSCHE BANK México, S.A., así como del FEFMPH por los meses de noviembre de 2015 a febrero de 2016, abril a junio de 2016 y agosto a septiembre de 2016, esta unidad administrativa **no cuenta con atribuciones para dar atención a su solicitud,** toda vez que de conformidad con el RISHCP, **únicamente calcula, distribuye y liquida las cantidades que corresponda a las entidades federativas y a los Municipios, por concepto de participaciones en ingresos federales (Ramo General 28 Participaciones Federales).**

"No obstante lo anterior, en aras de contribuir con su solicitud, se hace de su conocimiento que mediante oficio **351-A-E05-2090-2019,** esta unidad administrativa solicitó la intervención del secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el ámbito de nuestra competencia.

"…"

59. Como se desprende de lo transcrito, a través del oficio impugnado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a una solicitud presentada por el Municipio actor para el efecto de que se afectaran las participaciones federales del Estado de Veracruz a fin de que la Federación pagara directamente las "*aportaciones y participaciones federales*" que, según lo manifestado por el solicitante, no le fueron ministradas oportunamente por el Poder Ejecutivo Local.

En específico, la solicitud del Municipio actor se refiere al pago del remanente de bursatilización del fideicomiso No. F-998, así como de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a diversos periodos de dos mil quince y dos mil dieciséis, más los intereses generados.

60. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público rechazó actuar conforme a lo solicitado, al considerar que la naturaleza de los recursos que integran el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos es distinta a la de las participaciones federales y que, por tratarse de recursos federales con destino específico, para efectos de su ejercicio, aplicación, control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas, están sujetos a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que **no se incluyen en los supuestos establecidos en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.**

61. El Municipio actor argumenta que la respuesta del Poder Ejecutivo Federal contraviene el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, pues en el caso sí era procedente aplicar lo previsto en el artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establece que la Federación tiene la responsabilidad de vigilar que las entidades federativas hagan entrega de los recursos federales que corresponden a los Municipios.

62. De esta manera, el problema planteado involucra definir si, tratándose de los recursos que el Municipio actor pretende obtener, resulta aplicable lo previsto en la parte final del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal. En dicho precepto se establece que:

"**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 % de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

(Reformado, D.O.F. 30 de diciembre de 1983)

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; **en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.**

(Reformado, D.O.F. 21 de diciembre de 2007)

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20 % de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

Énfasis añadido.

63. En este punto importa señalar que **no es materia** del presente asunto determinar si el Municipio actor tenía derecho a recibir por parte del Gobierno del Estado de Veracruz los recursos que reclama, tampoco si éstos fueron ministrados oportunamente o no, pues la improcedencia de la controversia constitucional por lo que hace a la impugnación de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Local constituye cosa juzgada, como se detalló en los antecedentes.

64. Precisado esto, para resolver el problema planteado es necesario establecer la naturaleza de los recursos que el Municipio actor pretende obtener.

65. **a) Remanentes del fideicomiso F-998.**

66. Estos recursos han sido objeto de estudio en diversos precedentes de esta Segunda Sala,[32] en los que ha concluido que se trata de recursos que **no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados.**

67. En efecto, de acuerdo con el Decreto Número 255, publicado el once de junio de dos mil ocho en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el Congreso de esa entidad federativa autorizó la constitución del referido fideicomiso bursátil irrevocable, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben participaciones estatales.

68. En este sentido, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del fideicomiso irrevocable emisor de administración y pago número F-998, se desprende que su patrimonio se compondrá principalmente con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia

[32] Entre ellos, la controversia constitucional 180/2016, resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho.

o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios, mientras que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297 % del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado de Veracruz, siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

69. Así, este órgano jurisdiccional ha considerado que la omisión en la entrega oportuna de los productos de la inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "*remanente bursátil*", no puede ser impugnada en la controversia constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de recursos de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se desprende que en estos casos no existe una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que **no se trate de una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado** sino, en todo caso, de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión.

70. Esto justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, sino del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

71. **b) Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.**

72. Este fondo se encuentra regulado en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como en el "*Acuerdo por el que se emiten las reglas*

de operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos" (en adelante reglas de operación), publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de junio de dos mil quince.

73. El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece lo siguiente:

"Artículo 57. El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"**I.** En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100 % de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20 % de los recursos a los Municipios en donde se encuentren las áreas contractuales o las áreas de asignación, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"**II.** En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100 % de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20 % de estos recursos a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la

actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

"**III.** La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría.

"Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas, y

"**IV.** La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y Municipios podrán destinar hasta el 3 % de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

"Para recibir los recursos a que se refiere este artículo, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones."

74. Como se advierte de lo transcrito, este fondo federal se integra con los recursos recaudados con motivo del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Tales recursos serán entregados a las entidades federativas donde se ubiquen las "*áreas contractuales*" o las "*áreas de asignación*" en las que se realicen las actividades gravadas, cuando se trata de regiones terrestres, o bien, a las entidades en cuya región se localicen dichas áreas, tratándose de regiones marítimas.

75. Las entidades federativas **deberán distribuir al menos el veinte por ciento a los Municipios** en donde se encuentren las áreas contractuales o de asignación, cuando se ubiquen en regiones terrestres, o bien, donde se registre

daño al entorno social y ecológico derivado de las actividades gravadas, si se trata de regiones marítimas, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que los reciban, **de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.**

76. Para estar en posibilidad de recibir estos recursos, las entidades federativas **deben estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal** y abstenerse de establecer o mantener gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones previstos en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

77. Una vez establecida la naturaleza de los recursos que el Municipio actor pretende obtener, es posible concluir que no le asiste la razón por lo que hace al reclamo de los **remanentes del fideicomiso F-998.** Es así porque, como se expuso previamente, se trata de recursos que no constituyen aportaciones o participaciones federales ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de las entidades federativas; de ahí que la Federación no ejerce funciones de control ni podría afectar las participaciones estatales en los términos pretendidos por la parte actora.

78. No obstante, resulta **fundado** lo argumentado por el Municipio actor en sus conceptos de invalidez en torno a que, contrario a lo determinado por el Poder Ejecutivo Federal, tratándose del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos,** la Federación sí tiene facultades de control y, por ende, resulta aplicable lo previsto en la última parte del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

79. En efecto, al resolver el **recurso de reclamación 151/2019-CA,**[33] el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la Constitu-

[33] Resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el apartado relativo a las consideraciones y fundamentos se aprobó por **mayoría de seis votos** de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, por razones diferentes, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por razones diferentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

ción Federal reconoce a los Municipios y a sus Ayuntamientos, como órganos de gobierno, la facultad para administrar libremente su hacienda, la cual se conforma, entre otros elementos, con las aportaciones federales, que se entregarán según lo establecido en las legislaciones correspondientes.

80. En ese sentido, uno de los ordenamientos legales aplicables es la Ley de Coordinación Fiscal, la cual, según lo previsto en su artículo 1o.,[34] tiene como objeto **coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y con los Municipios** para establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas, así como su distribución.

81. En ese orden de ideas, el **artículo 6, párrafo segundo,** de dicho ordenamiento, señala que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los Estados, **la Federación hará entrega directa a los Municipios,** para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

82. La Federación, al ser la que entrega las participaciones a los Estados, a fin de que éstos las entreguen por su conducto a los Municipios, según corresponda, **funge como un órgano de control** respecto de la adecuada administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios. Esta atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal,[35] ya que dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

---

[34] "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

[35] "**Artículo 8o.** ...
"La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas."

83. Asimismo, con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal,[36] **la citada secretaría está facultada para disminuir las participaciones de las entidades** cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, o 118, fracción I, de la Constitución Federal, o falten al cumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso, dicha dependencia deberá oír a la entidad y atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de tal manera que cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.

84. Un elemento adicional para evidenciar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del control sobre el destino de las participaciones es la posibilidad de esa dependencia **para vigilar,** por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la determinación, liquidación y **pago de dichos recursos a los Municipios,** de acuerdo con el artículo 21, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal.[37] En ese sentido, el Reglamento

[36] "**Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117 ,fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.
"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el 'Diario Oficial' de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.
(Reformado, D.O.F. 21 de diciembre de 2007)
"Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año."

[37] "**Artículo 21.** Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: ...
"**IV.** Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades. ..."

Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[38] establece la facultad de la citada Comisión **para tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la mencionada facultad.**

85. De esta manera, si los Municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los Estados, pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la retención de pago, puede entregar directamente los recursos a los Municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los Estados, respecto de aquellos dejados de entregar, para ser proporcionados a los Municipios.

86. Bajo las anteriores consideraciones, el Pleno de este Alto Tribunal ha sustentado que la Ley de Coordinación Fiscal establece **la autoridad a la que deben acudir los Municipios a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas de entregar oportunamente las participaciones y aportaciones federales a las que tienen derecho.**

87. Ahora bien, de acuerdo con lo determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el oficio impugnado –lo que fue reiterado por el Poder Ejecutivo Federal al contestar la demanda–, en el caso no resulta aplicable lo previsto en la última parte del párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, porque:

a) La naturaleza del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos es distinta a la de las participaciones federales.

b) Por tratarse de recursos federales con destino específico, para efectos de su ejercicio, aplicación, control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas está sujeto a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[38] "**Artículo 23.** La Comisión Permanente tendrá entre sus atribuciones: ...
"**V.** Tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la facultad de vigilancia en la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y sobre el pago que cada una de las entidades efectúe a sus correspondientes Municipios. ..."

c) De acuerdo con las Reglas de Operación de dicho fondo, la participación de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limita a recibir por parte de las entidades federativas los comprobantes de las transferencias hechas a los Municipios.

88. No obstante, a juicio de esta Segunda Sala los razonamientos antes señalados no llevan a considerar inviable el ejercicio de las facultades de control a cargo de la Federación respecto de las participaciones federales que deben ser entregadas por conducto de las entidades federativas a los Municipios, tratándose del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

89. Es así porque, como se adelantó, la Ley de Coordinación Fiscal tiene como objeto, entre otras cosas, coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas y con los Municipios para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, **así como distribuir entre ellos dichas participaciones.** Si bien el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a diferencia de otros fondos de participaciones federales, no se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y tiene un destino específico, lo cierto es que de la lectura del artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se desprende que dicho fondo **se encuentra inmerso en las reglas que rigen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,** en tanto se establece que "*Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*".

90. Por su parte, en la disposición tercera de las reglas de operación[39] se establece que **corresponde a la Federación el cálculo y entrega de los recursos del fondo.** En concreto, la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe realizar el cálculo para la distri-

[39] "**Tercera.** El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero, y lo correspondiente a diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.

bución de los recursos a las entidades federativas y sus Municipios, mientras que la Unidad de Política y Control Presupuestario de dicha secretaría debe emitir las instrucciones correspondientes para que la Tesorería de la Federación realice el depósito a las entidades federativas.

91. Además, en las disposiciones quinta[40] y séptima[41] de las reglas de operación se prevé que, en relación con la obligación de distribuir al menos el veinte por ciento de los recursos del fondo a los Municipios donde se localicen las áreas contractuales o de asignación ubicadas en regiones terrestres o marítimas, las entidades federativas deberán enviar a la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **el comprobante de la transferencia de los recursos a los Municipios** correspondientes.

"La UISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la Comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la TESOFE realice el depósito a las entidades federativas."

[40] "**Quinta.** Las entidades federativas deben distribuir al menos el 20 % de los recursos del fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, de acuerdo con la siguiente fórmula: ...

"Las entidades federativas deberán entregar a sus Municipios los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de entregados los recursos a los Municipios productores de hidrocarburos, el comprobante de la transferencia a los Municipios correspondientes desde la cuenta autorizada por la TESOFE, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

[41] "**Séptima.** En el caso de áreas localizadas en regiones marítimas, los recursos recaudados se asignarán a la entidad federativa que corresponda, conforme a las superficies asociadas obtenidas por el método de equidistancias utilizado por el INEGI, que se describe en el anexo A del presente acuerdo, y será aplicable exclusivamente para los fines de distribución de los recursos del fondo, de acuerdo a la siguiente fórmula: ...

"Cuando menos el 20 % de estos recursos se distribuirán a los Municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos realizada en las áreas ubicadas en las regiones marítimas, de conformidad con la forma de distribución que establezcan las legislaturas locales mediante disposiciones de carácter general.

"En los términos del mecanismo por el cual deberá distribuir el monto señalado a los Municipios, la entidad federativa entregará a sus Municipios al menos el 20 % de los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles a partir de la entrega de los recursos a los Municipios correspondientes, el comprobante de la transferencia realizada desde la cuenta autorizada por la TESOFE, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo."

92. Todo lo anterior pone de relieve que tratándose del fondo antes referido **la Federación actúa como órgano de cálculo y control** de los recursos a las entidades federativas y los Municipios, lo que es coherente con la posibilidad de ejercer la facultad prevista en la última parte del párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, con independencia de que dicho fondo se encuentre regulado en un ordenamiento distinto.

93. Por otro lado, el hecho de que en la disposición décima sexta de las reglas de operación[42] se establezca que para efectos de su ejercicio, aplicación y control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas, los recursos del fondo están sujetos a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tampoco lleva a concluir que resulta inaplicable, en lo conducente, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues en aquella disposición también se hace referencia a las "*demás disposiciones aplicables*", lo que puede entenderse como una habilitación para que la Federación pueda ejercer las atribuciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal dirigidas a garantizar la entrega de los recursos que corresponden a los Municipios. Lo anterior, desde luego, no supondría alterar las reglas que rigen al fondo en lo que se refiere a su destino.

94. Al respecto, este órgano jurisdiccional comparte lo sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en **la controversia constitucional 179/2020,**[43] en cuanto a que la protección constitucional que otorga el artículo 115 de la Constitución Federal a los Municipios se debe traducir, como consecuencia de su fuerza normativa, en la existencia de mecanismos legales para garantizar dichas transferencias, que deben estar regulados a través de un sistema claro y eficaz, pues lo contrario implicaría que los Municipios quedaran indefensos ante las retenciones que las entidades federativas llegaran a hacer de esos recursos, por lo que la eficacia de los principios constitucionales referidos se vería fuertemente comprometida.

[42] "**Décima sexta.** Los recursos que se otorguen a las entidades federativas y Municipios a cargo del fondo son de naturaleza federal, por lo que, para efectos de su ejercicio, aplicación y control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas están sujetos a las disposiciones, previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento y demás disposiciones aplicables."
[43] Resuelto en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

95. Finalmente, si bien es cierto que en términos de las reglas de operación, la participación de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limita a recibir por parte de las entidades federativas los comprobantes de las transferencias hechas a los Municipios, ello no es motivo suficiente para descartar la posibilidad de que en el caso se aplique lo previsto en la última parte del párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues lo importante es que dicha norma atribuye a **la Federación** –que es la autoridad demandada en el presente asunto– la facultad de que, en caso de incumplimiento por parte de las entidades federativas, realice la entrega directa de los recursos a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

96. De acuerdo con lo antes razonado, a juicio de esta Segunda Sala fue incorrecto que en el oficio impugnado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerara que en el caso no resulta aplicable el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues ese entendimiento contraviene el principio de integridad de la hacienda municipal, previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional; por tanto, **procede declarar su invalidez.**

Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), y Javier Laynez Potisek. Votaron en contra las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa formulará voto particular.

VIII. EFECTOS

97. Con motivo de la declaratoria de invalidez decretada respecto del **oficio 351-A-EOS-2091-2019,** emitido el trece de diciembre de dos mil diecinueve por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, deberá emitir una nueva respuesta en la que, siguiendo lo establecido en esta sentencia en torno a la aplicabilidad de la última parte del párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, determine lo que en derecho proceda sobre la solicitud planteada por el Municipio de Cotaxtla, Veracruz.

IX. DECISIÓN

98. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TERCERO.—Se declara la invalidez del oficio combatido, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Por cuanto hace a los dos primeros resolutivos se aprobaron por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente) reserva su criterio con relación a la procedencia. Las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa emitieron con reservas.

Por cuanto hace al tercer resolutivo se aprobó por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y Javier Laynez Potisek. Las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa emitieron su voto en contra y esta última formulará voto particular.

Nota: 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 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DESTITUYE DE SU CARGO AL PRESIDENTE, LA SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DE UN AYUNTAMIENTO, ES UN ACTO QUE AFECTA LA INTEGRACIÓN DE ESE ÓRGANO, LO QUE JUSTIFICA SU INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

V. REVOCACIÓN DE MANDATO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, FACULTAN ÚNICAMENTE AL CONGRESO DEL ESTADO PARA

IMPONERLA Y CUMPLIENDO LOS REQUISITOS QUE LA LEY SUPREMA EXIGE (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

VI. DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MORELOS. LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO, QUE PREVÉ DICHA SANCIÓN PERMITE CONSIDERAR QUE LA PORCIÓN NORMATIVA "SERVIDOR PÚBLICO" NO INCLUYE A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

VII. DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MORELOS. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ESA ENTIDAD CARECE DE ATRIBUCIONES PARA IMPONERLA A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO POR EL INCUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES, TODA VEZ QUE ELLO ES FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS EXCLUSIVAMENTE ENTRE LAS PARTES Y, SÓLO RESPECTO A LA DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, POR LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL EXPEDIENTE TJA/3AS/81/2016, EN LA QUE SE ORDENÓ LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE, SÍNDICA Y DIVERSOS REGIDORES DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA Y SE LES INHABILITÓ POR TRES AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER OTRO EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL O MUNICIPAL).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2020. MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS. 17 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 44/2020, promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** A través de escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Verónica Torres Rebollar, en su carácter de síndica del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos,

promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

"1. Del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** el decreto promulgatorio por el que se ordenó la publicación y observación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, específicamente en lo que se refiere a los artículos 11, fracción V y 91, fracción III, de la ley en comento.

"2. Del **Congreso del Estado de Morelos,** la discusión, aprobación y promulgación de los artículos 11, fracción V y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos …

"3. Del **Magistrado titular de la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,** se reclama:

"a) El deficiente procedimiento de ejecución llevado a cabo en el expediente **TJA/3aS/81/2016.**

"b) La resolución de **28 de febrero de 2020,** en la que se ordenó la inmediata destitución e inhabilitación por tres años de los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

"c) El requerimiento hecho al secretario municipal del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, a efecto de materializar la destitución de los integrantes del Ayuntamiento, convocar a Cabildo y llamar a los suplentes de las autoridades municipales cuya destitución se ordenó.

"d) Por ende, la arbitraria aplicación de los artículos 11, fracción VI y 91 fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** El Municipio actor expuso los siguientes antecedentes relevantes:

3. El **veintiocho de marzo de dos mil diecisiete,** el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos dictó sentencia definitiva en el expediente **TJA/3aS/81/2016,** en el que se condenó al Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos –demandado–, al pago de diversas prestaciones a un particular.

4. El **seis de noviembre de dos mil diecinueve,** la Tercera Sala de instrucción ordenó la apertura del incidente previsto en el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Esto, con el objeto de que los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla justificaran el incumplimiento de la sentencia.

5. El **veintiocho de febrero de dos mil veinte,** el Magistrado titular de la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado dictó sentencia interlocutoria con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Las autoridades demandadas **presidente municipal, tesorero municipal y honorable Ayuntamiento Constitucional, por conducto de los integrantes del Cabildo, todos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos,** no justificaron el incumplimiento de la sentencia ejecutoria dictada por el Pleno de este tribunal el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho; consecuentemente, (sic)

"SEGUNDO.—Con fundamento en lo previsto por la fracción III del artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos vigente, se declara que **Mario Ocampo Ocampo, presidente municipal; Verónica Torres Rebollar, síndico** y **representante legal; Claudia Mazari Torres, tesorera municipal, Ramiro Macedo Domínguez, regidor de Coordinación de Organismos descentralizados, Planificación y Desarrollo y Protección al Patrimonio Cultural; Gilberto Rojas Cárdenas, regidor de Bienestar Social, Asuntos Indígenas, Colonias y Poblados, Ciencia,** (sic) **Israel Alemán Cárdenas, regidor de Educación, Cultura, Recreación, Relaciones Públicas y Comunicación Social, Igualdad y Equidad de Género; Rubén Morales Ozaeta, regidor de Asuntos de la Juventud, Protección Ambiental, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Económico y Cristóbal Acevedo Aguirre, regidor de Asuntos Migratorios Gobernación y Reglamentos, Turismo y Derechos Humanos; todos de Puente de Ixtla, Morelos,** incurrieron en desacato de la ejecutoria cuyo cumplimiento se les reclama por lo que **se decreta la inmediata destitución de cada uno de ellos; y la inhabilitación por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.**

"TERCERO.—Se **requiere** al **secretario municipal del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos,** quien no obstante de que no es autoridad responsable

en el presente juicio, se encuentra obligado al cumplimiento de la presente resolución; convoque a sesión de Cabildo, en la que se dé cuenta de la presente determinación y **se proceda a llamar a cada uno de los suplentes de las autoridades municipales que han sido destituidas;** apercibido que de no hacerlo así se le aplicará una de las medidas de apremio previstas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

"CUARTO.—En el entendido de **que los suplentes de cada uno de los miembros integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, quedan vinculados al cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno de este tribunal el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete;** y apercibidos de que en caso de su desacato se les impondrán las medidas de apremio que al efecto señala la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos."

6. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor plantea, en síntesis, los siguientes argumentos:

Primero.

• Los artículos 11, fracción V y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que permiten al Tribunal de Justicia Administrativa determinar la destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular, contravienen el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Esto, porque no se establecen cuáles son las causas graves para su aplicación ni hacen remisión a alguna otra ley local que pudiera contenerlas.

• El Órgano Reformador de la Constitución previó que sólo por las causas graves que las leyes estatales establezcan, el Congreso Local podrá revocar o suspender a los miembros de los Ayuntamientos. En el caso, el Magistrado titular de la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa debió dar cuenta a la Legislatura del Estado para que ésta, respetando la garantía de audiencia y con el voto de las dos terceras partes, determinara si bajo el cobijo de la Constitución Federal y la estatal, así como de las leyes locales, procede la suspensión de los miembros del Ayuntamiento.

• Los preceptos que se combaten, incluso, se contraponen entre sí, por lo que se viola el principio de seguridad jurídica.

• Las normas impugnadas no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 115 constitucional, lo que transgrede la integración y continuidad de los miembros del Cabildo en el ejercicio de sus funciones de gobierno municipal.

• El Constituyente Permanente se reservó para su competencia exclusiva el establecimiento de los procedimientos en virtud de los cuales es dable la revocación, destitución y/o separación de los integrantes de los Ayuntamientos. Si bien delegó ciertas potestades a las Legislaturas de los Estados, ello es exclusivamente para reglamentar y, en algunos casos, ejecutar los dos procedimientos reconocidos en la Constitución Federal.

• La supuesta falta de cumplimiento a una sentencia no actualiza ninguna de las hipótesis consideradas como graves por la Constitución Local; por ello, la sanción de destitución contenida en las normas impugnadas es excesiva, ya que implica la afectación al normal funcionamiento de la actividad municipal; de ahí que el incumplimiento temporal y parcial de un laudo no puede considerarse como una causa grave, pues recae sobre derechos individuales.

• Las causales de destitución de los miembros de los Ayuntamientos, conforme a los artículos 134, 137 y 141 de la Constitución Local, se encuentran reguladas en el artículo 10 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que la ampliación legislativa de esas causas establecida en la ley impugnada es inconstitucional.

Segundo.

• La resolución impugnada, en la que de manera unilateral el Magistrado titular de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplica el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, viola la Constitución y la propia Ley de Justicia Administrativa, que prevé que la destitución de algún servidor público de elección popular debe ser declarada por el Pleno.

• Es improcedente la destitución ordenada porque el artículo 115 de la Constitución es claro al establecer que sólo la Legislatura Local, a través de sus procedimientos, puede revocar, suspender o destituir a algún miembro del Ayuntamiento.

• La supuesta falta de cumplimiento a una sentencia no actualiza ninguna de las hipótesis consideradas como faltas graves en la Constitución Local; de ahí la inconstitucionalidad del precepto que se combate, ya que la sanción de destitución es excesiva.

• La norma que se reclama da origen a un procedimiento alterno para obtener la destitución de los miembros de los Ayuntamientos, lo que contraviene de manera directa el artículo 108 de la Constitución Federal.

Tercero.

• Las normas impugnadas, así como su interpretación y aplicación en el caso concreto, soslayan los derechos de audiencia y debido proceso.

• La medida prevista en los artículos 11, fracción V y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa no resulta proporcional ni necesaria para el cumplimiento de las determinaciones del Tribunal de Justicia Administrativa. Además, la autoridad demandada no individualizó la sanción.

• Las disposiciones combatidas son inconstitucionales por no prever las causas, motivos, supuestos, parámetros y límites a la facultad de la autoridad, por lo que se contravienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

• La autoridad aplicó el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa sin haber requerido previamente el pago de manera personal a cada uno de los integrantes del Cabildo, con lo que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuarto.

• Los artículos 11, fracción V y 91, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa fueron interpretados de forma incorrecta, pues de ellos no se desprende que sean aplicables a los funcionarios que obtuvieron el cargo a través del voto. Por el contrario, los artículos 115 de la Constitución Federal, 41 de la Constitución del Estado de Morelos, así como 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal ordenan expresamente que, para la revocación de mandato, la sus-

pensión definitiva de los servidores públicos de elección popular de los Ayuntamientos o la desaparición de éstos se debe seguir un procedimiento y la resolución corresponde al Poder Legislativo.

• El interpretar las normas impugnadas conforme a la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, permite considerar que no incluyen a los miembros de los Ayuntamientos.

• Al resultar inaplicable la sanción de destitución en relación con funcionarios de elección popular también resulta inaplicable la inhabilitación, pues constituye una consecuencia de la destitución.

7. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor sostiene que los actos impugnados contravienen los artículos 1o., 14, 16, 17, 108, 109, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. QUINTO.—**Radicación y admisión de la controversia.** Por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número **44/2020;** además, al advertir que se impugnaba la norma combatida en las controversias constitucionales 323/2019, 5/2020 y 11/2020, con motivo de un diverso acto de aplicación, la turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales para que instruyera el procedimiento.

9. Posteriormente, mediante proveído dictado el dieciocho de marzo de dos mil veinte, el Ministro instructor **desechó** la demanda de controversia constitucional por lo que hace a las normas generales impugnadas, al no combatirse con motivo del primer acto de aplicación, sino uno ulterior. También **desechó** la demanda respecto de la orden de destitución e inhabilitación de la tesorera municipal, por tratarse de una servidora pública que no integra el Ayuntamiento y, por ende, no se actualiza el supuesto excepcional para la impugnación de resoluciones jurisdiccionales a través de esta vía, esto es, el planteamiento de una vulneración al órgano de gobierno municipal.

10. Por otro lado, **admitió** a trámite la demanda por lo que hace a la resolución de **veintiocho de febrero de dos mil veinte,** dictada en el expediente

TJA/3aS/81/2016, por la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en la que se ordenó la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos. Ordenó emplazar como demandado al mencionado tribunal y dio vista tanto a la Fiscalía General de la República como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial correspondiera.

11. SEXTO.—**Contestación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.** Mediante escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel García Quintanar, en su carácter de presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda de controversia constitucional. Dicha autoridad expuso lo siguiente:

• La desaparición de los Ayuntamientos es un procedimiento distinto al previsto en el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos para las sanciones por desacato por el incumplimiento de una sentencia. Si bien ambos procedimientos tienen como fin separar a los miembros del Ayuntamiento, lo cierto es que tienen causas diversas.

• Existen otros procedimientos que permiten separar a los miembros del Ayuntamiento, como el incidente de inejecución de sentencia en el juicio de amparo o el juicio político.

• Lo previsto en las normas impugnadas no es la desaparición del Ayuntamiento conforme al artículo 115, fracción I, constitucional, sumado a que existe la posibilidad de que las autoridades administrativas removidas sean sustituidas por sus suplentes, quedando incólume la estabilidad del gobierno municipal.

• Las normas impugnadas fueron creadas por el Poder Legislativo de Morelos atendiendo a lo previsto en el artículo 17 constitucional, que prevé no sólo el acceso a un juicio, sino también a la eficacia de la resolución emitida. Así, las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa son competentes para destituir a

las autoridades, máxime que el desacato provino del incumplimiento de una resolución en la que se explicaron las circunstancias fácticas acontecidas.

• No se violó la garantía de audiencia, pues a la aplicación de las normas impugnadas le precedió un juicio en el que se dio al Municipio actor la oportunidad de contradecir las pretensiones de la parte actora, probar sus hechos y alegar en su beneficio.

• Jurídicamente es imposible que el Poder Legislativo Local invada su propia competencia a través de una ley emitida por ese propio órgano legislativo.

• Debe declararse el sobreseimiento porque no existe agravio a la esfera jurídica del actor, ante la inexistencia de invasión de esferas competenciales.

• También procede el sobreseimiento en términos de lo establecido en la tesis P./J. 16/2008,[1] pues el desacato deriva del incumplimiento de una sentencia administrativa.

12. SÉPTIMO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

13. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el tres de noviembre de dos mil veinte tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria) y se puso el expediente en estado de resolución.

14. NOVENO.—**Radicación en la Segunda Sala.** Previo dictamen del Ministro instructor, por acuerdo presidencial de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto.

[1] De rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, registro digital: 170355.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[2] y 10, fracción I,[3] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el seis de junio de dos mil veintiuno,[4] en relación con los puntos segundo, fracción I[5] y tercero[6] 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, toda vez que se plantea un conflicto entre el Estado de Morelos, por conducto del Tribunal de Justicia Administrativa y el Municipio de Puente de Ixtla, en el que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

---

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios."

[3] "**Artículo 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."

[4] Esto, de acuerdo con el **artículo quinto transitorio** del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

[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 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."

[6] "**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

16. SEGUNDO.—**Precisión del acto impugnado.** De conformidad con el artículo 41, fracción I,[7] de la ley reglamentaria y con la tesis P./J. 98/2009,[8] del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante precisar que de la lectura integral de la demanda y sus anexos se advierte que el acto impugnado en la presente controversia constitucional es la **resolución de veintiocho de febrero de dos mil veinte,** dictada por la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el expediente **TJA/3aS/81/2016,** en la que se ordenó la destitución del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, y se les inhabilitó por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.

17. Esto, teniendo presente que por acuerdo dictado por el Ministro instructor el dieciocho de marzo de dos mil veinte se **desechó parcialmente** la demanda de controversia constitucional por lo que hace a la impugnación de los artículos 11, fracción V y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, así como a la orden de destitución e inhabilitación de la tesorera del Ayuntamiento, decisión que no fue combatida por el Municipio actor.

18. TERCERO.—**Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria,[9] el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es treinta días contados a partir de aquel en que surta efectos su no-

[7] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[8] De rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

[9] El artículo 21 de la ley reglamentaria, previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, establecía:
"**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."

tificación conforme a la ley del propio acto, al que en que se haya tenido conocimiento de él o al en que el actor se ostente sabedor del acto impugnado.

19. En el caso, la resolución impugnada se notificó al Municipio actor el **cinco de marzo de dos mil veinte;** dicha notificación surtió efectos el día siguiente,[10] por lo que el plazo para presentar la demanda transcurrió **del nueve de marzo al veintitrés de abril de ese año,** en la inteligencia de que los días siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de marzo, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de abril, fueron inhábiles en términos de los artículos 2o.[11] y 3o.[12] de la ley reglamentaria; 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[13] así como del punto primero, incisos c) y n), del Acuerdo General 18/2013[14] 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 y de descanso para su personal, en relación con el artículo 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.[15]

20. Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de

[10] De acuerdo con el artículo 27, párrafo último, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece:
"**Artículo 27.** Además del emplazamiento, se notificarán personalmente. …
"Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día siguiente en que se practican."
[11] "**Artículo 2o.** Los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
[12] "**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
"**I.** Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
"**II.** Se contarán sólo los días hábiles; y,
"**III.** No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."
[13] "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."
[14] "**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: …
"**c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; …
"**n)** Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."
[15] "**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: …
"**III.** El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo."

Justicia de la Nación el **trece de marzo de dos mil veinte,** resulta claro que su promoción fue oportuna.

21. CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria,[16] el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, tiene reconocido el carácter de parte actora en la presente controversia constitucional.

22. En su representación compareció Verónica Torres Rebollar, quien tiene el carácter de síndica, lo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana el cinco de julio de dos mil dieciocho.

23. En consecuencia, tomando en consideración que los artículos 38, fracción II[17] y 45, fracción II,[18] de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establecen que los Ayuntamientos están facultados para promover este medio de control constitucional y que los síndicos cuentan con su representación jurídica, se puede concluir que el Municipio actor está legitimado para promover la controversia constitucional y compareció por conducto de la funcionaria facultada para tal efecto. Sirve de apoyo la tesis 2a. XXVIII/2012 (10a.), que establece lo siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PRO-

[16] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
[17] "**Artículo 38.** Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para: …
"**II.** Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales."
[18] "**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: …
"**II.** Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

MOVERLA. El artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que faculta a los Ayuntamientos para promover controversias constitucionales, debe interpretarse en concordancia con el diverso 45, fracción II, del propio ordenamiento, que otorga a los síndicos la atribución de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales y representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. De esta forma, el Ayuntamiento ejerce su facultad para promover controversias constitucionales por conducto del síndico, a quien la ley confiere la representación jurídica de dicho órgano de gobierno, así como la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, sin que, para ello, sea necesario emitir un acuerdo de Cabildo en el que se le otorgue tal atribución, al ser la propia ley la que lo faculta para hacerlo."[19]

24. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Estado de Morelos tiene reconocido el carácter de parte demandada, ya que el acto impugnado le fue atribuido al Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad federativa.

25. La contestación de la demanda fue suscrita por Manuel García Quintanar, quien acreditó ocupar el cargo de Magistrado presidente de dicho órgano jurisdiccional por el periodo comprendido del uno de enero de dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte con la copia certificada del acta de sesión solemne del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos celebrada el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, en la que rindió protesta.

26. Por tanto, si en términos de lo establecido en el artículo 15, fracción I, de la ley orgánica de dicho tribunal,[20] su representación legal está a cargo de su Magistrado presidente, se puede afirmar que la parte demandada compareció a juicio por conducto del funcionario facultado para ello.

[19] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, abril de 2012, Tomo 2, página 1274, registro digital: 2000537.
[20] "**Artículo 15.** Son atribuciones del presidente:
"**I.** Representar administrativa, fiscal, laboral y jurídicamente al tribunal ante cualquier autoridad."

27. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Al contestar la demanda, el tribunal demandado argumentó que debe sobreseerse en el juicio porque no existe agravio a la esfera jurídica del Municipio actor y, además, porque la controversia constitucional es improcedente en contra de resoluciones jurisdiccionales.

28. A juicio de esta Segunda Sala, tales planteamientos deben **desestimarse.**

29. En efecto, por un lado, el Municipio actor cuenta con **interés legítimo** para impugnar la resolución de veintiocho de febrero de dos mil veinte, dictada por la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el expediente TJA/3aS/81/2016, toda vez que se trata de un acto que involucra una afectación a la integración del Ayuntamiento, ya que a través de ella se ordenó la destitución del presidente, síndica y diversos regidores, además, se les inhabilitó por tres años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal. Refuerza esta postura la tesis del Tribunal Pleno P./J. 84/2001, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las reso-

luciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración."[21]

30. Por otro lado, determinar si el acto impugnado invade la esfera de competencias del Municipio actor involucra un estudio que corresponde al fondo del asunto y, por ende, se trata de un planteamiento que no es apto para decretar el sobreseimiento en el juicio. Sirve de apoyo la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte P./J. 92/99, que señala:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. 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."[22]

31. Tampoco asiste la razón a la parte demandada cuando afirma que la controversia constitucional es improcedente porque se combate una resolución jurisdiccional.

32. Al respecto, es cierto que este Tribunal Constitucional ha sostenido que, por regla general, la controversia constitucional es improcedente cuando se pretende impugnar las consideraciones de fondo que sustentan una resolución jurisdiccional, ya que no se trata de un recurso a través del cual pueda some-

[21] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, registro digital: 189325.
[22] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

terse a revisión la litis debatida en el procedimiento natural.[23] Sin embargo, el Tribunal Pleno ha precisado que ese motivo de improcedencia no se actualiza cuando la cuestión que se plantea atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado en aras de preservar su ámbito de facultades. Esto se desprende de la jurisprudencia P./J. 16/2008, citada por el tribunal demandado, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."[24]

[23] Este criterio se encuentra expresado en las siguientes tesis P./J. 7/2012 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 18, registro digital: 2000966.

[24] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, registro digital: 170355.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso se actualiza el supuesto excepcional sobre la procedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales, pues el Municipio actor no pretende que esta Suprema Corte revise la legalidad de las consideraciones que llevaron al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos a determinar que las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo TJA/3aS/81/2016, no justificaron el incumplimiento de la sentencia dictada en ese expediente, sino que plantea fundamentalmente que **la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Ayuntamiento transgrede el artículo 115 de la Constitución Federal,** en donde se establecen las reglas para que las Legislaturas Locales puedan determinar la suspensión de los Ayuntamientos, declarar que han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes.

33. En tales condiciones, el problema planteado no involucra revisar la legalidad de las consideraciones de la resolución impugnada, sino el ámbito competencial del tribunal demandado y la posible afectación a la integración del Ayuntamiento del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos.

34. Dicho lo anterior, toda vez que no se advierte la actualización de algún motivo de improcedencia distinto a los planteados por la parte demandada, procede el estudio de fondo del asunto.

35. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Como se adelantó, a través de este medio de control constitucional se impugna la resolución a través de la cual la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos determinó la destitución e inhabilitación del presidente, síndica y diversos regidores del Municipio actor, con motivo de que, a su juicio, no justificaron el incumplimiento de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo TJA/3aS/81/2016, en el que tuvieron el carácter de autoridades demandadas. La parte actora argumenta, entre otras cosas, que el Tribunal de Justicia Administrativa **carece de competencia constitucional para imponer esas sanciones a los integrantes del Ayuntamiento.**[25]

[25] Como se mencionó anteriormente, también planteó la inconstitucionalidad de las disposiciones que prevén esa sanción; sin embargo, la controversia constitucional fue improcedente en relación con esa impugnación.

36. Para determinar si asiste la razón al actor resulta conveniente señalar que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

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

"**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.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"**Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos** (sic) **alegatos que a su juicio convengan.**

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores." Énfasis añadido.

37. De la lectura de dicho precepto constitucional se desprende, en la parte relevante para la resolución de este asunto, que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Además, que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

a) Que la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

b) Que se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca.

c) Que se conceda a los integrantes de los Ayuntamientos la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

38. En relación con este tema, al resolver la **controversia constitucional 27/2000,** el Pleno de este Alto Tribunal consideró que:

"Ahora bien, una de las finalidades del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

"El Municipio, como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

"El Municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

"De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que el precepto fundamental citado, establece los elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante reforma de mil novecientos ochenta y tres; contenido del Texto Constitucional vigente y su clasificación y la naturaleza propia de la figura del Municipio.

"Derivado de lo expuesto hasta aquí, se sigue que el órgano revisor de la Constitución pretendió, a través de la enmienda en comento de 1983, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitucionalismo mexicano, consignando facultades propias de los Municipios y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, y sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales hayan determinado, cuando así fuere necesario, se podrá revocar o suspender a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

"Como corolario de lo anterior, pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

"**1)** La revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento sólo procede porque haya incurrido en alguna causa grave legalmente prevista. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno, sustentando al respecto la tesis jurisprudencial identificada con el número 19/1999 …

"**2)** La facultad de revocación o suspensión del mandato por haberse incurrido en alguna causa grave legalmente prevista, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las Legislaturas Locales, se refiere a los miembros de los Ayuntamientos, como expresamente se señala en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Carta Magna, miembros que especifica el primer párrafo de la referida fracción del precepto constitucional señalado, al señalar que: 'Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento … integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine', es decir que tal facultad de revocación o suspensión se refiere al presidente municipal, y a los regidores y síndicos exclusivamente, y no así a los demás trabajadores, em-

pleados o servidores públicos municipales, cuyas relaciones de trabajo, en términos de la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias. …"

39. La jurisprudencia P./J. 19/99, que se cita en el precedente, establece lo siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del Ayuntamiento, pues lo que protege este precepto es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, si no se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la Legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal, dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional y, por lo mismo, procede declarar la invalidez del decreto relativo."[26]

40. Como se señala en el precedente y en el criterio transcritos, la suspensión de alguno de los miembros del Ayuntamiento –que debe fundarse en alguna de las causas graves que prevenga la ley local– causa una afectación al interés de la comunidad y no sólo al interés particular de los integrantes afectados; por ello, lo que se protege en la disposición constitucional es la independencia del Municipio, autorizándose únicamente a las Legislaturas Locales la afectación a la integración del Ayuntamiento, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos exigidos en la propia Constitución.

[26] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 283, registro digital: 194286.

41. Esto también lo destacó el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 7/2004, en los términos siguientes:

"CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional."[27]

42. Ahora bien, de forma coherente con lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Norma Fundamental, el artículo 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que el Congreso Local podrá declarar, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes o la suspensión de alguno de ellos, siempre que previamente

[27] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1163, registro digital: 182006.

permita a los afectados rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en los supuestos que expresamente establece. La disposición antes aludida establece literalmente que:

"**Artículo 41. El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar,** a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, **la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga,** conforme a lo siguiente:

"**I.** Declarará la desaparición de Ayuntamientos cuando se hayan presentado previamente circunstancias de hecho como la desintegración del cuerpo edilicio o que éste se encuentre imposibilitado para el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional tanto federal como estatal;

"**III.** (sic) Podrá dictar la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, en los siguientes casos:

"**a)** Cuando el Municipio ha dejado de funcionar normalmente por cualquier circunstancia distinta a las señaladas como causa de declaración de desaparición de los Ayuntamientos;

"**b)** Cuando el Ayuntamiento como tal, haya violado reiteradamente la legislación estatal o la de la Federación;

"**c)** Cuando todos los integrantes del Ayuntamiento se encuentren en el caso de que proceda su suspensión en lo particular.

"**III. Ordenará la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, cuando el Munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:**

"**a)** Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"**b)** Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"**c)** Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"**d)** Cuando reiteradamente abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"**e)** Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

"**f)** Cuando se le dicte auto de formal prisión o vinculación a proceso por delito doloso, sancionado con pena privativa de libertad; y,

"**g)** En los casos de incapacidad física o legal permanente.

"**IV.** Acordará la revocación del mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en el supuesto de que éste no reúna los requisitos de eligibilidad (sic) previstos para el caso.

"En caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros cuando no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Cuando el Congreso se encuentre en receso, la Diputación Permanente lo convocará a fin de verificar que se han cumplido las condiciones establecidas por esta Constitución.". Énfasis añadido.

43. Por su parte, el artículo 178 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos[28] establece la atribución del Congreso de la entidad, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, de declarar la de-

[28] "**Artículo 178.** Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política Local."

saparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes, mientras que en sus numerales 181 y 182, señala los casos en que podrá suspenderse definitivamente a los integrantes del Ayuntamiento o revocar su mandato, en los términos siguientes:

"**Artículo 181.** Procederá la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos que sean calificados como causas graves por el Congreso del Estado:

"**I.** Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

"**II.** Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

"**III.** Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

"**IV.** Cuando abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

"**V.** Por omisión en el cumplimiento de sus funciones;

"**VI.** Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito doloso; y,

"**VII.** En los casos de incapacidad física o legal permanente.

"Declarada la suspensión definitiva se procederá a sustituir al suspendido por el suplente respectivo y si éste faltare o estuviere imposibilitado, el Congreso, a proposición en terna del Ayuntamiento de que se trate, designará al sustituto."

"**Artículo 182.** Cuando alguno de los integrantes del Ayuntamiento no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el cargo, el Congreso del Estado, por acuerdo cuando menos de las dos terceras partes de sus miembros, acordará la revocación del mandato del munícipe de que se trate.

"Decretada la revocación, se procederá en los términos del último párrafo del artículo anterior."

44. Ahora bien, de regreso al estudio del presente caso, el **artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,** en que se sustenta la decisión impugnada en esta controversia constitucional, autoriza al Tribunal de Justicia Administrativa a sancionar a las autoridades que sin justificación legal se nieguen a cumplir las sentencias dictadas por ese órgano jurisdiccional con la **destitución** e **inhabilitación** hasta por seis años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal. En dicha norma se establece que:

"**Artículo 91.** Si a pesar del requerimiento y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir la sentencia del tribunal y no existe justificación legal para ello, **el Magistrado instructor declarará que el servidor público incurrió en desacato, procediendo a su destitución e inhabilitación hasta por 6 años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.**

"En todo caso, la Sala procederá en la forma siguiente:

"**I.** Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada;

"**II.** Si el acto sólo pudiere ser ejecutado por la autoridad demandada y esta tuviere superior jerárquico, la Sala requerirá a su superior para que ordene la complementación de la resolución; apercibido que, de no hacerlo así, sin causa justificada, se le impondrán las medidas de apremio previstas en esta ley;

"**III.** Si a pesar de los requerimientos al superior jerárquico, no se lograre el cumplimiento de la sentencia, y las medidas de apremio no resultaren eficaces, **se procederá en los términos del párrafo primero de este artículo;** y,

"**IV.** Para el debido cumplimiento de las sentencias, el tribunal podrá hacer uso de la fuerza pública.

"Ningún expediente podrá ser archivado sin que se haya debidamente cumplimentado la sentencia y publicado la versión publica en la página de Internet del tribunal.". Énfasis añadido.

45. En tales condiciones, la disposición transcrita, interpretada conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como a los artículos 41 de la Constitución del Estado de Morelos, 178, 181 y 182 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, permite considerar que la porción normativa **"*servidor público*"** no incluye a los miembros de los Ayuntamientos, pues entender que se faculta al Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos para revocar de facto el mandato a uno de sus miembros sería contrario a la disposición constitucional que establece que las Legislaturas Locales, "*por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos* (sic) *alegatos que a su juicio convengan*".

46. Esto es, si el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no se interpreta de esta manera, se incurriría en un acto contrario a la Constitución Federal, como ocurrió en el presente caso, pues la Tercera Sala de Instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa consideró que estaba en aptitud de destituir e inhabilitar a los integrantes del Ayuntamiento, con lo cual se genera una revocación de facto del mandato otorgado a éstos, a pesar de que en la Constitución Federal, así como en la Constitución del Estado de Morelos y en la Ley Orgánica Municipal del Estado, se establece que **corresponde al Congreso Local** determinar esa destitución, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la norma para afectar la integración de un Municipio. En este sentido, con la interpretación realizada por la autoridad demandada se impide que sea el Congreso de Morelos el que califique, mediante el procedimiento correspondiente y cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales, si la falta cometida constituye una causa grave que amerite la destitución de alguno de los integrantes del Ayuntamiento.

47. En consecuencia, toda vez que en el acto impugnado en la presente controversia constitucional la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Morelos interpretó el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de una forma que no es acorde con la Constitución Federal, y destituyó directamente al presidente, la síndica y diversos regidores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, se impone declarar la **invalidez** de la determinación que tomó el veintiocho de febrero de dos mil veinte, en el expediente TJA/3aS/81/2016.

48. En términos similares esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 253/2016, 217/2016, 110/2017, 210/2017, 215/2017, 231/2017, 1/2018 y 94/2018, en las que se realizó una interpretación conforme del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,[29] que se impugnó a través de esta vía con motivo de que, con fundamento en dicha norma, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje sancionó con la destitución a integrantes de diversos Ayuntamientos. En esos precedentes se concluyó que la palabra "*infractor*" prevista en esa disposición no incluye a los miembros de los Ayuntamientos.

49. OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,[30] que obliga a esta Segunda Sala a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42 de dicho ordenamiento,[31] se precisa que la declaratoria de invalidez decre-

[29] "**Artículo 124.** Las infracciones a la presente ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán: …
"**II.** Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje."
[30] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: …
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."
[31] "**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

tada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes y sólo respecto de la destitución e inhabilitación de los integrantes del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, determinada en la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la resolución emitida el veintiocho de febrero de dos mil veinte por el Magistrado de la Tercera Sala de instrucción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el expediente TJA/3aS/81/2016, en cuanto a la imposición de la sanción consistente en la destitución e inhabilitación del presidente municipal, la síndica y diversos regidores del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 27/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 1175, con número de registro digital: 7051.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA NORMA IMPUGNADA HA SIDO DEROGADA PERO ALGUNOS DE LOS PRECEPTOS CONTINÚAN VIGENTES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

IV. SALUBRIDAD GENERAL. SU ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

V. SALUBRIDAD GENERAL. MARCO LEGAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

VI. SALUBRIDAD GENERAL. CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA SU REGULACIÓN.

VII. 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, 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.

VIII. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. EL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EMITIÓ LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTARON MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN LA ENTIDAD Y EN DONDE SE ORDENARON DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, COMBATIR, CONTROLAR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL HABERSE EXPEDIDO DENTRO DEL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

IX. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE MIL VEINTE).

X. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EMITIÓ LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTARON MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN LA ENTIDAD Y EN DONDE SE ORDENARON

DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, COMBATIR, CONTROLAR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19 CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XI. SEGURIDAD Y SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO Y LAS ACCIONES QUE DEBERÁ TOMAR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DECRETADA, NO LIMITAN NI RESTRINGEN LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN AQUELLAS MATERIAS (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XII. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELACIONADOS CON LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN LA ENTIDAD PARA HACER FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DEL COVID-19, NO AFECTAN LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO ACTOR DERIVADOS DE PARTICIPACIONES O APORTACIONES FEDERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y

CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIII. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LAS REGLAS DE OPERACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS Y ESTÍMULOS FISCALES A LOS CONTRIBUYENTES EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA ESTATAL, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO IMPUGNADO, NO RESTRINGEN NI LIMITAN LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO ACTOR NI AFECTAN SU AUTONOMÍA FINANCIERA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE ADUCEN VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y NO UNA VULNERACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, EMITE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y POR EL QUE SE DICTAN MEDIDAS URGENTES ENCAMINADAS A LA CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA GENERAL EN EL ESTADO Y EN DONDE SE ORDENAN DIVERSAS ACCIONES PARA PREVENIR, CONTROLAR, COMBATIR Y ERRADICAR LA EXISTENCIA Y TRANSMISIÓN DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2020. MUNICIPIO DE URES, ESTADO DE SONORA. 20 DE ENERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y PRESIDENTA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS Y FORMULARÁ VOTO CONCURRENTE. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 72/2020,** promovida por el **Municipio de Ures, Estado de Sonora.**

El tema jurídico a resolver es determinar si: **¿El decreto impugnado, por el cual la titular del Poder Ejecutivo Local emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria, epidemiológica y se dictan medidas urgentes, encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19, vulnera la competencia constitucional del Municipio actor?**

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **1.1 Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito recibido el siete de mayo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Blanca Aurelia Valenzuela, ostentándose como **síndica procuradora del Municipio de Ures, Estado de Sonora,** promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo, secretario de Gobierno, subsecretario de Servicios de Gobierno, secretario de Finanzas, secretario de Salud, secretario del Trabajo, secretario de Economía, secretario

de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Agricultura, y el director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

"1. Del Ejecutivo del Estado de Sonora

"a) La aprobación y expedición del decreto por el cual la titular (sic) Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria, epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes, encaminadas al a (sic) conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19, este de fecha 24 de marzo del año 2020.

"...

"2. Del secretario de Gobierno. El refrendo de la ley citada en el punto que antecede. Y de la autoridad (sic) marcadas como responsables en los incisos del número (I) uno a número (8) (sic) ocho.

"4. (sic) Del director del Boletín Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Sonora. La publicación del decreto de fecha 25 de marzo de la anualidad publicación especial (sic).

"5. (sic) Del secretario de Finanzas del Estado de Sonora. La aplicación y ejecución del decreto por sí o por conducto de sus subordinados, de las disposiciones legales del refrendo, todos los oficios, actos y/o resoluciones que sirvieron como antecedentes directo (sic) para la emisión de los actos reclamados en los párrafos que preceden."

2. **1.2 Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución

Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3, fracción II, y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que el Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis 1, IV Bis 2, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis del artículo 3 de la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Ejecutivo de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

• **El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.**

• **El decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional,** pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad federativa, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• **El decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las fuerzas armadas,** consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida en que **el decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondo (sic) ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social por virtud del decreto impugnado,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello, en la medida en que **el decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa,** teniendo en cuenta que **el decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal,** en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios, es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio *pro persona*, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

• **El decreto impugnado es contrario al artículo 40 de la Constitución Federal,** que consagra, a su parecer, a la democracia representativa como un derecho humano.

3. **1.3 Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que la actora estima violados son 4o., 25, 27, 28, 40, 73, fracción XVI, 90, 115, fracción IV, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **1.4 Radicación y turno.** Por acuerdo de ocho de mayo de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **72/2020;** y al observar la existencia de conexidad con la diversa controversia **53/2020,** turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento respectivo.

5. **1.5 Admisión.** Por auto de dieciocho de mayo de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda inicial del presente asunto; tuvo como demandados y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora, este último en cuanto al refrendo del decreto impugnado, sin reconocer tal carácter al subsecretario de Servicios de Gobierno, así como a los secretarios de Finanzas, Salud, del Trabajo, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura, ni al director

del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas al mencionado poder; tuvo únicamente como tercero interesado al Poder Legislativo del referido Estado, al cual ordenó darle vista para que manifestara lo que a su derecho conviniera en el plazo legal; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **1.6 Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido el veintitrés de julio de dos mil veinte, José Cruz Orozco López, en su carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, formuló su contestación, señalando, en síntesis, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• **Han cesado los efectos del decreto impugnado,** ya que el diez de junio de dos mil veinte se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*",** y en su artículo segundo transitorio se determinó abrogar en lo que se opusiera al mismo, el decreto impugnado, por lo que debe sobreseerse en la controversia planteada, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En el fondo

• El artículo 79, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sonora establece las facultades exclusivas del gobernador, dentro de las que destacan la promulgación de leyes, decretos y acuerdos en su caso, así como su ejecución; asimismo, se contempla como su facultad la de velar por la conservación

del orden, tranquilidad y seguridad de los sonorenses en situaciones de emergencia, para lo cual puede dictar medidas urgentes para la conservación y mejoramiento de la salubridad general del Estado.

• Por tanto, la emisión del decreto es un acto que emana de la competencia del Poder Ejecutivo, puesto que su expedición tuvo como finalidad preservar y salvaguardar la seguridad de los sonorenses, así como el funcionamiento de la administración pública, sin que se invada la competencia de otro poder u orden de gobierno, máxime que dicho acto se realizó para dar frente a una circunstancia grave.

• La Constitución Federal ha reconocido expresamente como un derecho humano la protección de la salud, así como el acceso a los servicios de salud, imponiendo al Estado la obligación de su garantía, de manera que, al pretender declararse la invalidez del decreto impugnado, se afectaría el derecho humano de protección a la salud de los sonorenses.

• El artículo 4 de la Ley General de Salud prevé que los gobiernos de las entidades federativas fungen como autoridades sanitarias y que se ocuparán, entre otras cosas, de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general. A nivel estatal esto se encuentra previsto en el artículo 5 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora; por tanto, atendiendo a tales ordenamientos, el Ejecutivo de Sonora se encuentra facultado para emitir disposiciones que regulen determinadas circunstancias con objeto de preservar la salud de todas las personas.

• Así, el Congreso de la Unión ha establecido las atribuciones que corresponden a las autoridades sanitarias en forma exclusiva y concurrente, por lo que el Ejecutivo de Sonora, con esa facultad concurrente, se encuentra en aptitud de emitir disposiciones para preservar y salvaguardar la salud de los habitantes del Estado.

• El hecho de que en el decreto impugnado se señale que se debe comunicar las medidas a los Municipios, en modo alguno transgrede su autonomía ni mucho menos la Constitución Federal, pues ello sólo corresponde a un marco de colaboración para garantizar el acceso a la salud.

• Con el decreto impugnado el Estado está estableciendo medidas urgentes para la conservación y mejoramiento de la salubridad general y ordenando acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19, cumpliendo así, en el ámbito de su competencia, con los principios tutelados en la Constitución Federal y Local.

• El decreto impugnado plasma que la obtención de recursos se empleará para dar frente a la alerta sanitaria en el Estado y para proporcionar los servicios de salud en la entidad federativa; por lo que resulta falso que se limite o niegue al Municipio el acceso a los recursos federales, pues en caso de urgencia pueden solicitar a las instancias correspondientes los recursos de los fondos que se crean con el objeto de proporcionar auxilio y asistencia en situaciones de emergencia.

• Aunado a ello, en ningún momento se está disponiendo de los recursos municipales, pues en los artículos séptimo, octavo, décimo y undécimo del decreto impugnado, se establece únicamente la autorización de la Secretaría de Hacienda local para realizar acciones y gestiones a fin de acceder a los recursos federales correspondientes al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, así como al acceso a medicamentos e insumos para atender debidamente la pandemia, sin que en forma alguna se esté afectando la libre administración de la hacienda municipal.

7. **1.7 Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido el tres de agosto de dos mil veinte, Miguel Ernesto Pompa Corella, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Sonora, formuló su contestación, donde señala, esencialmente, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el decreto impugnado fue refrendado de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo a los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar su validez y observancia legal, de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio

de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido, contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del gobierno local. Así, **la controversia deviene improcedente,** en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1o. y 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, y el 105, fracción I, de la Constitución Federal, **pues el acto impugnado es uno de carácter formal al secretario de Gobierno,** motivo por el cual debe sobreseerse, en términos de la fracción II del artículo 20 de la propia ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

En el fondo

• El acto del refrendo que se atribuye al secretario de Gobierno del Estado de Sonora, como se explicó, es exigible a dicho funcionario, pues ante su ausencia, los actos de la titular del Ejecutivo Local estarían viciados en su validez, al no cumplir con los elementos formales necesarios para ello, siendo obligación de esta dependencia refrendar todos los actos emitidos por la gobernadora, conforme al artículo 82 de la Constitución Local y el diverso 23, fracciones VIII y XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

8. **1.8 Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.

9. **1.9 Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el dieciocho de noviembre de dos mil veinte tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio

ordenamiento, se hizo constar que las partes no comparecieron, se relacionaron las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas aportadas por las partes y se tuvieron por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo de Sonora. Finalmente, mediante diverso proveído de la misma fecha, se puso el expediente en estado de resolución.

10. **1.10 Avocamiento a Segunda Sala.** Mediante proveído de catorce de enero de dos mil veintiuno, dictado por la Ministra presidenta de la Segunda Sala, dicho órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto y además determinó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

11. **2.1 Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional,[1] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo de una entidad federativa, en el cual resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno debido al sentido del presente fallo.

12. **2.2 Precisión y existencia del acto impugnado.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Municipio actor y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia **P./J. 98/2009,**[3] sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la

[1] De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política, 1 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu* y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal.

[2] "**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."

[3] "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su

Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

13. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, esta Suprema Corte debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.

14. En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda y de las constancias aportadas a este expediente, se observa que el Municipio actor impugna: La aprobación y expedición del "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19***", publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, lo cual constituye un hecho notorio en términos del

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

artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.[4]

15. En esos términos, **se tiene por acreditada la existencia del acto impugnado por el Municipio actor en esta controversia constitucional.**

16. **2.3 Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,[5] tratándose de actos, **el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días,** contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

17. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se declararon inhábiles** los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorrogándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

18. Ahora bien, en los Acuerdos Generales Plenarios Números 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose

[4] La versión electrónica de dicha publicación es consultable en el siguiente vínculo de Internet: *http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320201.pdf*

[5] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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."

proseguir, por vía electrónica, el trámite de las controversias constitucionales, **sin que en ninguno de estos acuerdos se excepcionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo.** Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren promovido las partes.

19. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General Plenario Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como los recursos de reclamación interpuestos por las partes; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de dichos asuntos.

20. Atendiendo a lo anterior, en el caso, el decreto impugnado en la demanda fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, esto es, dentro del periodo declarado como inhábil por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que **el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte,** descontando los días ocho, quince, veintidós y veintinueve de agosto, así como el cinco de septiembre, por ser sábados; y los días nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de agosto, así como el seis de septiembre, por corresponder a domingos, en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de aplicación supletoria acorde con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia.

21. En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de mayo de dos mil veinte; por tanto, es dable concluir que **su presentación resulta oportuna, sin que sea obstáculo que se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por este Tribunal Constitucional,** toda vez que **dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para promover controversias constitucio-**

nales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

22. **2.4 Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

23. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6] prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

24. Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,[7] **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

25. En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional, Blanca Aurelia Valenzuela, en su carácter de **síndico del Municipio de Ures, Estado de Sonora,** lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y declaratoria de validez de la elección de Ayuntamiento, expedida por

[6] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[7] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora el tres de julio de dos mil dieciocho; siendo que, conforme al artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,[8] **corresponde a los síndicos la representación legal del Municipio;** por tanto, en el caso, quien suscribe la demanda de controversia con ese carácter, **cuenta con legitimación activa para promoverla.**

26. **2.5 Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

27. El artículo 105, fracción I, inciso i),[9] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

28. Por su parte, los artículos 10, fracción II,[10] y 11, párrafo primero,[11] de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y

[8] **Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.**
"**Artículo 70.** El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: ...
"II. **La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte,** así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."
[9] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**i).** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."
[10] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[11] "**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."

promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

29. En el auto de admisión de este asunto, la Ministra instructora tuvo como demandados únicamente al **Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora,** este último en cuanto al refrendo del decreto impugnado, sin reconocer tal carácter al subsecretario de Servicios de Gobierno, así como tampoco a los secretarios de Finanzas, Salud, del Trabajo, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura, ni al director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas al mencionado poder, acorde con la **jurisprudencia P./J. 84/2000,**[12] de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294)

30. Anotado lo anterior, **el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora** compareció a través de José Cruz Orozco López, en su carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, expedida por la gobernadora de la citada entidad federativa; siendo que, acorde con lo

[12] De texto: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

dispuesto en los artículos 23 Bis, párrafo tercero, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora;[13] 9, fracciones XI y XII, y 10, fracciones I, II, X y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,[14] **dicho funcionario que cuenta con**

[13] **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.**
(Adicionado, B.O. 21 de diciembre de 2015)
"**Artículo 23 Bis. La Secretaría de la Consejería Jurídica será la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.**
"El titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado.
"La Secretaría de la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las facultades siguientes:
"I. Brindar asesoría y apoyo técnico jurídico en forma directa al titular del Ejecutivo del Estado, en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;
(Reformada, B.O. 4 de julio de 2016)
"II. **Representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios,** acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros;
"Para el caso de delegar a terceros la representación del titular del Ejecutivo del Estado, de la administración pública estatal y paraestatal, ésta podrá efectuarse mediante el otorgamiento de poder ante notario público."

[14] **Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.**
"**Artículo 9.** Corresponde a los **subsecretarios,** el ejercicio de las facultades siguientes:
"...
"XI. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia, cuando esta representación no corresponda a otra dependencia del gobierno estatal. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las partes.
"XII. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, controversias, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes."
"Artículo 10. La subsecretaría de lo contencioso, tendrá las facultades siguientes:
"I. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el consejero como representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado o cualquier otra dependencia u organismo del Poder Ejecutivo Estatal;
"II. Coordinar, y en su caso, coadyuvar en la elaboración de los informes, contestaciones, comparecencias a audiencias, atención de requerimientos, ofrecimiento y desahogo de pruebas, interposición de recursos y en general cualquier promoción concerniente a la representación jurídica del titular del Ejecutivo del Estado, al Gobierno del Estado de Sonora y en general a la administración

atribuciones para representar a dicho poder en esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva.**

31. Por otra parte, en la presente controversia también compareció Miguel Ernesto Pompa Corella, en su carácter de **secretario de Gobierno del Estado de Sonora,** quien acreditó su personalidad mediante copia de su nombramiento de trece de septiembre de dos mil quince, expedida por la gobernadora de la entidad federativa; por lo que **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

32. **2.6 Causales de improcedencia.** En el caso, el secretario de Gobierno del Estado de Sonora aduce, en esencia:

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el decreto impugnado fue refrendado de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo a los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar su validez y observancia legal, de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido, contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del Gobierno Local.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo

pública estatal en los juicios o procedimientos en que éste sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico;
"...
"X. Ejercer la facultad prevista en la fracción XII, del artículo 9 de este reglamento;
"...
"XII. Ratificar cualquier acto jurídico ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad del ámbito federal, local o municipal, cuando así sea requerido."

demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver la duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

33. Los motivos de improcedencia aludidos resultan **infundados,** pues, por un lado, como quedó acreditado con anterioridad, el Municipio actor cuenta con legitimación para instar esta controversia constitucional; y por otro, el hecho de que el acto que se le atribuye consistente en el refrendo del decreto impugnado, sea un acto formal para su validez y lo haya realizado en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que lo rigen, no hace improcedente este procedimiento constitucional, máxime que los argumentos que formulan involucran el estudio de fondo del presente asunto, siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 92/99,**[15] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266)

34. Por otra parte, el subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, hace valer el siguiente motivo de improcedencia:

• **Han cesado los efectos del decreto impugnado,** ya que el diez de junio de dos mil veinte se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia***

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

***sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*"**, y en su artículo segundo transitorio se determinó abrogar en lo que se opusiera al mismo, el decreto impugnado, por lo que debe sobreseerse en la controversia planteada, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 de la Constitución Federal.

35. Al respecto, se debe destacar que el "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*"**,** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, fue abrogado, en algunas de sus disposiciones, por el diverso "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación de la economía para el Estado de Sonora*"**,** publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte, cuyos artículos segundo y sexto transitorios disponen:

"Segundo. Se abroga, en lo que se oponga al presente, el ‘Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19’, publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el Tomo CCV, edición especial.

"...

"Sexto. Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente decreto, así como por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las Secretarías de Salud federal o estatal:

"A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19

"1. Se mantiene la estrategia integral 'quédate en casa' y 'distanciamiento social'.

"2. Se continúan realizando las actividades esenciales previstas en los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, y particularmente en el Estado de Sonora, los servicios, producción y distribución de agua potable o purificada, incluyendo infraestructura relacionada a garantizar el suministro de agua, energía eléctrica, recolección, producción, transportación y venta de alimentos; producción y venta de medicamentos y equipo médico; producción y distribución de gas, gasolina y diésel, comunicaciones o servicios asociados, análogos o similares, incluyendo sucursales relacionadas a dichos servicios, televisión de paga, transporte público en general local o foráneo, plataformas de transporte privado, servicios médicos en cualquier especialidad, hospitales, clínicas o centros de tratamiento de aspectos inherente a la salud o cuidado de las personas, clínicas de rehabilitación o servicios análogos, farmacias, boticas o servicios similares, transporte o venta de productos de primera necesidad, servicios públicos como recolección de basura, seguridad pública, servicios públicos esenciales, entre otras actividades que puedan considerarse de manera enunciativa y no limitativa, y que por sus características no puedan dejar de ser prescindibles.

"3. La (sic) mantienen los programas alimentarios para los que se encuentren en extrema vulnerabilidad.

"B. Acciones relacionadas a la población en general.

"1. Continúan suspendidos los eventos sociales o públicos de la población en general, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud, estando entre ellos de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes: asambleas ciudadanas, audiencias públicas, reuniones de culto religioso, ferias, festivales, foros, inauguraciones, presentaciones, seminarios, talleres, torneos, verbenas, celebración de bautizos, bodas, cumpleaños, primeras comunicaciones o quinceañeras, bailes comunitarios, además de clases, conciertos, concursos, conferencias, diplomados, entrenamientos de cualquier especie, exposiciones, palenques, eventos o partidos de cualquier deporte que impliquen una actividad física en conjunto de personas o la asistencia a auditorios, bibliotecas, centros comunitarios, centros culturales o de entretenimiento, cibercentros, gimnasios, guarderías, museos, salones polivalentes o cualquier otro análogo, reuniones o festejos familiares que impliquen aglomeración de personas en espacios cerrados.

"2. Se mantiene el cierre de bares, casinos, cantinas, centros de espectáculos, deportivos o recreativos, centros nocturnos, cines, circos, centros sociales, clubes sociales, discotecas y comercios informales fijos o semifijos que presten servicios no esenciales, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud.

"3. Los establecimientos de comida en cualquier modalidad, incluyendo venta de alimentos preparados o congelados, fruterías, palapas, puestos de calle fijos o semifijos, seguirán prestando servicios de atención a la población, pero bajo medidas estrictas de no aglomeración o hacinamiento de personas, reduciendo el consumo presencial a la distancia recomendada para evitar contacto y preferentemente otorgando las facilidades para llevar los alimentos a consumirse en casa o servicio a domicilio, además de que el personal que labore en dichos establecimientos deberá contar con estrictas medidas de higiene conforme a las recomendaciones dictadas por el Consejo Estatal de Salud. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"4. Los mercados, supermercados, comercios informales fijos o semifijos cuyo servicio sea de alimentos o productos de primera necesidad, tiendas de conveniencia, de cadena comercial o venta de alimentos seguirán brindando servicio para el abastecimiento de alimentos, productos o artículos de primera necesidad o higiene en los horarios normales en que prestan dichos servicios. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"5. El tránsito y desplazamiento de personas relacionadas a las cadenas productivas, así como aquellas que el gabinete económico determine como actividades exentas, podrán continuar siempre que se extremen medidas sanitarias y de distanciamiento social, conforme al plan de contingencia.

"6. Conforme al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud los servicios que sean prestados por particulares y sean de especial requerimiento de la población por eventualidades que requieran recuperación urgente podrán seguir prestando servicios, entre los que se encuentren servicios de suministro y materiales o de oficios diversos para arreglar, componer, enmendar o restaurar cosas urgentes como plomería, llanteras, ferreterías, refaccionarias o servicios similares; así como los servicios de paquetería que tengan relación con aspectos de salud o de envíos de urgencia; igualmente también aquellos establecimientos para realizar actividades inherentes a exequias o servicios similares podrán prestar el servicio correspondiente siempre que observen las medidas de sanidad que al efecto dicte el Consejo Estatal de Salud.

"7. Los negocios que sean atendidos por mujeres relacionados a cadenas de tiendas de conveniencia o abarroterías deberán implementar y proporcionar las medidas de seguridad indispensables para que su actividad laboral se realice de manera segura y no se ponga en riesgo su vida o integridad física.

"8. Se mantiene la restricción debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud de todas las personas que por cualquier motivo, residan, habiten o transiten por el Estado de Sonora

de cumplir y coadyuvar en la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, en especial adoptando medidas de prevención, entre las que de manera enunciativa mas no limitativa, lavarse frecuentemente las manos con agua y jabón, al estornudar o toser cubrirse la boca y nariz con el ángulo interno del brazo, permanecer en casa si no tiene una causa urgente o imprescindible que lo obligue a salir de ella, no permanecer fijo en parques y lugar públicos o realizar ninguna reunión en ellos, evitar lugares concurridos o aglomeraciones, no saludar de mano o beso, desinfectar superficies y artículos de uso común, no compartir artículos personales o de oficina, acudir al centro de salud o llamar a los teléfonos autorizados en los casos que el Consejo Estatal de Salud ha determinado como de riesgo o alto riesgo de acuerdo a los protocolos o detección del COVID-19.

"9. En los casos de personas en tránsito temporal que se encuentren con hospedajes programados, se les transmitirán estas medidas de contingencia epidemiológica para que se resguarden en sus habitaciones.

"C. Sanciones administrativas.

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización que debe observase por Municipio.

"D. Acceso a fondos de contingencia.

"Seguirán realizándose las solicitudes para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

"E. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.

"Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de Hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020, a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19 y la reactivación de la economía.

"F. Transversalidad de acciones.

"Se mantiene la instrucción a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Gobierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las Secretarías de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos, permisos o autorizaciones de cualquier especie

para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria.

"G. Estímulos fiscales.

"Se mantendrán en las medidas adoptadas los estímulos fiscales y programas que se hayan anunciado con ese propósito a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria, tales como: 1) Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos; 2) Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; 3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado; 4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico; 5) Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda; 6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto; 7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto; 8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales; 9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad; 10) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa; 11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y, 12) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"H. Gestión de recursos ante instancias federales.

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que continúe gestionando ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efecto de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad.

"I. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.

"Se mantendrán hasta el levantamiento total de la contingencia los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que haya sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

36. En esos términos, se advierte que, para lo que en el caso interesa, continúan surtiendo sus efectos en el decreto impugnado, los artículos siguientes:

"Artículo séptimo. Acceso a fondos de contingencia.

"Realícese la solicitud conforme a la presente declaratoria de emergencia para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19."

"Artículo octavo. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.

"Derivado de la situación emergente que se ha expuesto en el presente decreto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de Hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19, toda vez que la misma es clasificada como un agente perturbador de carácter sanitario-ecológico que puede generar un daño a la población, bienes y entorno, en grado de emergencia o desastre.

"Derivado de la presente contingencia que puede poner en riesgo a amplios sectores de la sociedad o generar graves afectaciones a la economía, los fideicomisos en los cuales forme parte el Gobierno del Estado, podrán destinar recursos para prevenir y atender la presente declaratoria para mitigar el impacto a la salud, la economía, la productividad, el consumo o el empleo.

"Por lo anterior se emitirán los decretos de adición o modificación correspondientes para hacer las economías conforme a la capacidad del Estado para destinarlos a la contingencia epidemiológica contemplada en el presente decreto."

"Artículo noveno. Transversalidad de acciones.

"Se instruye a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Go-

bierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las secretarias de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos económicos, permisos o autorizaciones de cualquier especie para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria."

"Artículo décimo. Estímulos fiscales.

"La Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora implementará estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria que comprende las siguientes acciones:

"a) Exenciones temporales y prórrogas de impuestos y derechos estatales, siguientes:

"1. Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

"2. Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

"3. Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

"4. Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

"5. Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

"b) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de

intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

"c) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

"d) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

"e) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

"f) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

"g) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y

"h) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"Las suspensiones señaladas en los incisos a), b), c) y d) de este artículo, sólo podrán comprender el periodo de los meses de marzo y abril del ejercicio fiscal 2020."

"Artículo undécimo. Gestión de recursos antes instancias federales.

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efecto de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad. Dichas acciones pudieran comprender de manera enunciativa, mas no limitativa, las siguientes:

"a) Suspensión temporal del cobro de impuestos federales, como el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto sobre el valor agregado (IVA) o impuesto sobre el producto de trabajo (ISPT) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"b) Suspensión temporal del cobro de cuotas obrero-patronales (IMSS e Infonavit) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"c) Suspensión temporal del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diésel;

"d) Agilización de los procesos y resolución de trámites de devolución de saldos de impuestos a favor de los contribuyentes el Estado (devoluciones de IVA, principalmente);

"e) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades federales;

"f) Establecer y fortalecer campañas de la Procuraduría Federal de Protección del Consumidor (Profeco) para la verificación de precios al consumidor a fin de evitar incrementos injustificados de precios derivados de la pandemia del COVID-19;

"g) Fijas (sic) precios de referencia para productos y servicios relacionados con la prevención del COVID-19, y desalentar la especulación;

"h) Gestionar recursos extraordinarios al Sector Salud estatal para incrementar el recurso humano disponible para tareas de prevención y atención a enfermos de COVID-19, así (sic) para el suministro de material de laboratorio y equipamiento para hacer frente a la contingencia;

"i) Implementación de programas federales e incentivos y apoyos al sector productivo, tales como programas de exenciones fiscales, créditos al salario, subsidios para sueldos, programas de créditos sectoriales preferenciales a través de Nafinsa y Bancomext, programas de apoyos a fondo perdido para emprendedores y microempresarios, etc.

"k) Operar programas de apoyo económico para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, e impulsar la reactivación de cadenas productivas prioritarias de cada región;

"l) Gestionar apoyos y/o beneficios ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o ante la Asociación de Bancos de México, a efecto de que los acreditados sonorenses que se ven imposibilitados para hacer frente a sus compromisos crediticios puedan disfrutar de medidas, prórrogas, recalendarizaciones, reestructuras, consolidación de adeudos o exenciones que dichas instituciones bancarias determinen, conforme a las circunstancias de cada crédito y de las condiciones particulares de cada acreditado. ..."

"Artículo décimo tercero. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.

"Durante el periodo que dure la contingencia a la que se refiere el presente decreto, los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674 (sic), fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que haya sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

"Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19. ..."

37. En ese sentido, las disposiciones del decreto impugnado que continúan vigentes se refieren a los siguientes aspectos concretos:

• Artículo séptimo, relativo al acceso a fondos de contingencia;

• Artículo sexto, relativo a la aplicación de sanciones administrativas;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de fideicomisos en los que forme parte el gobierno local; así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos de la entidad para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19;

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales, que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquellas que hayan sido afectadas, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

• Artículo décimo cuarto, el cual dispone que la Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la declaratoria de emergencia, conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales. Asimismo, que en los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades; y que también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19.

38. Por tanto, resulta evidente que, contrario a lo alegado por el Poder Ejecutivo de Sonora, el decreto impugnado sigue surtiendo sus efectos, sin que en el caso se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, de manera que **lo procedente es realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

3. ESTUDIO DE FONDO

39. **3.1 Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Teniendo en cuenta los diversos argumentos que desarrolla el Municipio actor

en su demanda, el estudio de fondo del presente asunto se dividirá, para efectos metodológicos, en los siguientes apartados:

Apartado	Tema
3.2	**Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el decreto impugnado.**
3.3	**Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado.**
3.4	**Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.**
3.5	**Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.**
3.6	**Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.**

40. **3.2 Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el decreto impugnado.** En una parte de sus argumentos, el Municipio actor aduce lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3, fracción II, y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que el Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis 1, IV Bis 2, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis del artículo 3 de la Ley General citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucio-

nal, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Ejecutivo de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

41. Los argumentos anteriores resultan **infundados.**

42. En principio, se debe destacar que la materia del decreto impugnado incide en la materia de salubridad general, sin que sea obstáculo a esa conclusión el hecho de que las medidas utilizadas o adoptadas para su ejecución incidan en diferentes ámbitos y sujetos.

43. A fin de poner en contexto las facultades que (sic) a las entidades federativas en materia de salubridad general y, de manera particular, al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora con motivo de la emisión del decreto impugnado, es necesario tener en cuenta el desarrollo constitucional de esa materia.

44. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 119/2008,** en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, el Pleno de este Tribunal Constitucional destacó que la facultad de legislar en materia de salubridad general ha tenido distintos titulares a lo largo del constitucionalismo mexicano. Esta materia se encontraba expresamente contemplada en el texto original de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, por lo que conforme al artículo 117 de dicho texto (idéntico al actual artículo 124 constitucional) correspondía a los Estados regularla.

45. Se observó que el primero de mayo de mil novecientos ocho, el presidente Porfirio Díaz envió una propuesta para restringir la libertad de tránsito, lo cual llevó a un debate que culminó con la adición de una facultad del Congreso de

la Unión para legislar en materia de salubridad general, en su artículo 72, fracción XXI.[16]

46. Así, en el Proyecto de Reformas presentado por Venustiano Carranza, en diciembre de mil novecientos dieciséis, no se contemplaba modificar esta facultad del Congreso, pero en la sesión de diecinueve de diciembre de mil novecientos diecisiete, el diputado J. M. Rodríguez propuso añadir cuatro incisos a esta facultad, a fin de delimitar la función del Consejo de Salubridad General. Esta moción fue aprobada por ciento cuarenta y tres votos contra tres, quedando la redacción de la siguiente forma:

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

"XVI. Para dictar leyes sobre 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, el Departamento de Salubridad 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 substancias que envenenan al individuo y degene-

[16] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 72. El Congreso tiene facultad: ...
XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

ran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

47. De esa redacción surgió el problema de dar contenido a la expresión "salubridad general", para delimitar los aspectos de "salubridad local" que quedarían reservados a la competencia de las entidades federativas. Enfrentada con este problema, la Suprema Corte consideró, en un primer precedente, que se trataba de una cuestión a resolverse en cada caso concreto.[17] En otro precedente determinó que ese concepto estaba delimitado por los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.[18]

48. Sin embargo, esta cuestión fue zanjada en el momento en que se consideró que la salubridad era una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas. En efecto, en mil novecientos ochenta y tres se reformó la Constitución con el objeto de tutelar el derecho a la salud, precisándose que la materia de salud sería concurrente entre la Federación y las entidades federativas.[19]

[17] "... Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución, habla de salubridad general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al poder local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho, que deben decidir los tribunales, y, en su oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIV, página 665, con número de registro digital: 279375)

[18] "... por tanto, es indiscutible que el Departamento de Salubridad Pública Federal, tiene competencia constitucional para conocer y dirimir todas aquellas cuestiones que dieron motivo a su creación y a las que concretamente se refieren los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y, lógicamente, también para todas aquellas que con dichas cuestiones se enlacen o tengan íntima conexión; pero no aparece que se le hayan conferido facultades sobre salubridad particular, en los Estados, sin conexión con la general, ni sobre el comercio de drogas en los mismos, que no sean de las que envenenan al individuo y degenera la raza; por lo que tales facultades, atento lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, pertenecen al régimen interior de los Estados.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVI, página 329, con número de registro digital: 336902)

[19] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 4o. ... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

49. Bajo ese contexto, la materia de salubridad general se encuentra prevista actualmente en la Constitución Federal, de manera preponderante, en su artículo 4o., párrafo cuarto, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

50. En el párrafo transcrito del artículo 4o. constitucional fue delegada en el legislador ordinario la facultad de establecer mediante una ley general la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución General,[20] el cual establece:

"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."

51. En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, en cuyo artículo 1o. se establece que dicha ley "***reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.***"

[20] La referida atribución se encontraba en la Constitución de 1857, en virtud de una reforma constitucional de 1908.

52. En esos términos, el artículo 4o. de la citada ley general, declara como **autoridades sanitarias** a: (i) el presidente de la República; (ii) El Consejo de Salubridad General; (iii) la Secretaría de Salud; y, (iv) los Gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Por su parte, el numeral 5o. de ese mismo ordenamiento, establece que "***el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud***".

53. Ahora bien, como se adelantó, la Ley General de Salud tiene por objeto, entre otros, la distribución de las competencias entre la Federación y las entidades federativas. Al respecto, su artículo 13 dispone lo siguiente:

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 1987)
"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

(Reformada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)
"I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)
"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;

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)
"III. Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de

salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

"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;

"V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

"VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

"VII. Coordinar el Sistema Nacional de Salud;

"VII Bis. (Derogada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

"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,

"X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2008)
"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

(Reformada, D.O.F. 28 de noviembre de 2016)
"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;

(Adicionada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"I Bis. Acordar con la Secretaría de Salud que ésta, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, se haga cargo de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la fracción anterior, en los términos que se estipulen en los acuerdos de coordinación y demás instrumentos jurídicos que al efecto se celebren;

"II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

"III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

"IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

"V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

"VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables; y,

"VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta ley."

54. De lo anterior se desprende que, en torno a la materia de salubridad general, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, las siguientes facultades:

• Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

• 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;

• Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

• Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de la ley general de la materia y demás normas aplicables en materia de salubridad general; y,

• Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en la propia ley general y en otras disposiciones generales aplicables.

55. Por su parte, en términos del referido artículo 13 de la Ley General de Salud, corresponde a las entidades federativas:

• Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere, de manera particular, la fracción XV del artículo 3o. de esa ley, relativa a: **"*La prevención y el control de enfermedades transmisibles*";**

• Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

• Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la ley general referida y demás disposiciones aplicables; y,

• Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la ley general y demás disposiciones generales aplicables.

56. De manera específica, 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 enfermedades transmisibles,** de entre las cuales destaca, la fracción II, que comprende a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

57. En ese tenor, el artículo 97 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora determina que: "***Las autoridades sanitarias estatales, participarán en la elaboración de los programas o campañas para el control y erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general del Estado o de la República.***" y que, asimismo, acorde con la fracción II de dicho precepto, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

58. Al respecto, el artículo 5o. de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, declara como **autoridades sanitarias en dicha entidad federativa** a: (i) el gobernador del Estado; (ii) la Secretaría de Salud Pública local; (iii) los Servicios de Salud de Sonora; y, (iv) los Ayuntamientos, en la esfera de su jurisdicción.

59. De lo visto resulta evidente que, contrario a lo alegado por el Municipio actor, 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, llevar a cabo programas y acciones que en esa materia les competan y, de manera concreta, para la **vigilancia epidemiológica, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles.**

60. Por tanto, en el caso, el "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado***

***de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*"**, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, encuentra su fundamento específico en los artículos 3o., fracción XV, 13, apartado B, fracciones I, IV, VI y VII, y 134 todos de la Ley General de Salud.

61. Lo anterior es así, máxime que el artículo 79, fracción XXX, de la Constitución Política del Estado de Sonora, otorga la atribución al gobernador para "***Dictar las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado.***"

62. No pasa desapercibido que el decreto analizado responde, además, al "***Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.***", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo de dos mil veinte, el cual dispone:

"CONSIDERANDO

"Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o., párrafo cuarto, reconoce el derecho humano a la protección de la salud, así como dispone que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general;

"Que en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, Base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o., fracción II, de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General tiene el carácter de autoridad sanitaria y sus disposiciones generales son obligatorias para las autoridades administrativas del país;

"Que en términos del artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, a dicho Consejo 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, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria;

"Que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional;

"Que los expertos mundiales consideran que en virtud del potencial de riesgo pandémico y el comportamiento del COVID-19 y de acuerdo con estimaciones basadas en la información de los eventos pandémicos de la Organización Mundial de la Salud, la población mundial será afectada severamente;

"Que ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día 30 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México;

"Que en su primera sesión extraordinaria del 19 de marzo de 2020, el Pleno del Consejo de Salubridad General, con el propósito de proteger a la población, acordó expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERA. El Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

"SEGUNDA. El Consejo de Salubridad General sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, (COVID-19), diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

"TERCERA. La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2,

(COVID-19), en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

"CUARTA. El Consejo de Salubridad General exhorta 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 definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2, (COVID-19), que necesiten hospitalización.

"Quinta. El Consejo de Salubridad General se constituye en sesión permanente hasta que se disponga lo contrario."

63. En efecto, como se advierte, de manera previa a la emisión del decreto impugnado en este asunto, el Consejo de Salubridad General emitió un acuerdo por el que se reconoce la epidemia de enfermedad COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, y se sancionan las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, que serían implementadas por los gobiernos de las entidades federativas, exhortando a éstas para que, en su calidad de autoridades sanitarias, definieran a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de esa enfermedad que necesiten hospitalización.

64. En esos términos, atendiendo al carácter concurrente de la materia de salubridad general, resulta claro que la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno resulta necesaria para atender a la emergencia sanitaria que fue reconocida por el Consejo de Salubridad General, teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Salud se encuentra construido por todos los mecanismos de coordinación de acciones dirigidos a dar cumplimiento al derecho a la protección a la salud, tal como lo determina el numeral 5o. de la ley general, en cumplimiento a los mandatos que establece el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65. Bajo esta línea de pensamiento, el Ejecutivo del Estado de Sonora se encontró justificado, en el ámbito de su competencia local, para emitir medidas

urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad general de esa entidad federativa, a través de acciones para prevenir, controlar, combatir, contener, mitigar y erradicar la existencia y transmisión de la enfermedad COVID-19, ante la situación de riesgo que vive actualmente el Estado Mexicano derivado de su propagación.

66. Así, en la medida en que el Poder Ejecutivo de Sonora emitió el decreto impugnado, de veinticinco de marzo de dos mil veinte, con base en las facultades que le otorga la Ley General de Salud, la Constitución Local, y en coordinación y respuesta al acuerdo emitido por el Consejo General de Salubridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo anterior, resulta evidente que, contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, ello en forma alguna vulnera el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 del Magno Ordenamiento, por lo que devienen **infundados** los argumentos que hace valer relacionados con la falta de competencia del Ejecutivo Local para emitir el acto que impugna en esta instancia.

67. Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 142/2001,** de rubro, texto y datos de identificación que se transcriben a continuación:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación,

puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, registro digital: 187982)

68. **3.3 Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado.** En otra parte de lo alegado por el Municipio actor, se desprende lo siguiente:

• El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.

69. Lo alegado es **infundado,** pues de la lectura integral del decreto impugnado en esta vía constitucional, se advierte que cumple con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos para cualquier acto de autoridad.

70. En efecto, en la parte considerativa del decreto que se analiza se advierte que la motivación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora para su emisión derivó de los antecedentes que dieron lugar a la enfermedad por coronavirus COVID-19, desde su brote en diciembre de dos mil diecinueve en la ciudad de Wuhan de la República Popular China; la declaración efectuada el treinta de enero de dos mil veinte por la Organización Mundial de la Salud en el sentido de reconocerla como enfermedad infecciosa que pone en riesgo a la salud; la diversa declaración de once de marzo de dos mil veinte, emitida por esa misma organización, en la que declaró pandemia mundial a dicha enfermedad; así como las acciones implementadas a nivel internacional para combatirla y erradicarla.

71. En ese sentido, como acontece con las leyes en sentido formal,[21] en el caso, se acredita la existencia de situaciones sociales que reclamen ser reguladas para que se colme el requisito de motivación que, por mandato constitucional, deben observar todos los actos de autoridad.

[21] Es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia de la Séptima Época, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351)

72. Ahora bien, en cuanto a la fundamentación del decreto analizado, como se explicó en el apartado que antecede, ello derivó de la facultad concurrente que en materia de salubridad general cuentan tanto la Federación como las entidades federativas, a fin de realizar **actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles** y de manera específica, a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, dentro de las cuales se ubica la enfermedad derivada del COVID-19.**

73. Lo anterior, siendo que el Ejecutivo demandado señaló que la emisión del decreto impugnado derivó de las facultades que expresamente le confiere la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las previsiones contenidas en la Ley de Salud para el Estado de Sonora, en concordancia con los puntos de acuerdo derivados de la primera reunión extraordinaria de dos mil veinte del Consejo Estatal de Salud de dicha entidad federativa, celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, relacionados con la referida enfermedad, de lo cual derivó el Plan de Contingencia para la Prevención, Atención y Control de COVID-19, Sonora, 2020,[22] publicado en el Boletín Oficial de la entidad el veinticinco de marzo siguiente.

74. Por tanto, **el decreto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado,** pues el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora actuó bajo el marco que le confiere la Ley General de Salud, en tanto, como autoridad sanitaria de la entidad, cuenta con facultades para **decretar medidas de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles de naturaleza aguda e infecciosa como lo es la derivada del coronavirus COVID-19,** resultando con ello lo **infundado** del alegato del Municipio demandante en este aspecto.

75. **3.4 Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.** En otro aspecto, el Municipio actor formula lo siguiente:

[22] Documento que puede ser consultado en el siguiente vínculo de Internet: *http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320202.pdf.*

• El decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional, pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• El decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las fuerzas armadas, consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida en que **el decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondo (sic) ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

76. Lo anterior resulta **infundado.**

77. De la lectura integral del **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, se advierte que **únicamente los artículos sexto y décimo cuarto se encuentran relacionados, el primero con la aplicación de sanciones administrativas por el incumplimiento de las determinaciones ahí establecidas; y el segundo, a las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública Local frente a la contingencia sanitaria decretada,** en los términos siguientes:

"Artículo sexto. Sanciones administrativas.

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementa-

ción de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"En la progresividad de las medidas derivadas de esta contingencia sanitaria epidemiológica, el Congreso (sic) Estatal de Salud, podrá solicitar que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y las policías municipales, restrinjan el desplazamiento o movilidad humana."

"Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19."

78. Dichas disposiciones, en virtud del diverso "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al***

intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación de la economía para el Estado de Sonora", publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte, continúan vigentes, atendiendo a sus artículos segundo y sexto transitorios, que se transcriben a continuación:

"Segundo. Se abroga, en lo que se oponga al presente, el 'Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud (sic) pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19', publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el tomo CCV, edición especial.

"...

"Sexto. Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente decreto, así como por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las Secretarías de Salud federal o estatal:

"A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19

"...

"B. Acciones relacionadas a la población en general

"...

"C. Sanciones administrativas

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización (sic) que debe observase por Municipio. ..."

79. De lo anterior se desprende que el **artículo sexto** del decreto impugnado relativo a la aplicación de sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento, así como el diverso **décimo cuarto,** relacionado con las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública local frente a la contingencia sanitaria decretada, y en la medida en que no se oponen al decreto impugnado, **continúan vigentes por virtud del diverso decreto relativo a la reactivación de la economía para el Estado de Sonora, publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte.**

80. No obstante, **de dichas previsiones no se advierte la limitación o restricción de la competencia municipal en materia de seguridad, ni mucho menos en materia de salud,** pues únicamente se refieren a las acciones que debe realizar la Secretaría de Seguridad Pública del Estado frente a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, así como la aplicación de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, sin que en forma alguna incida en las facultades del ente municipal en la materia, siendo que son mandatos dirigidos a una dependencia del gobierno local.

81. Por tanto, el Municipio demandante parte de una premisa falsa, al alegar que los actos que impugna permiten al Gobierno Estatal hacer uso de las fuerzas armadas alegando que esto es "***exorbitante y, por tanto, inconstitucional***", pues los decretos analizados ni siquiera hacen referencia al uso de las fuerzas armadas por parte del Poder Ejecutivo Local.

82. Lo anterior es así, máxime que, como se precisó, en el caso, se determinan mandatos concretos dirigidos a la Secretaría de Seguridad Pública Local para coadyuvar en el cumplimiento de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad que es objeto de combate, contención y erradicación, no sólo en la entidad, sino en el resto del país, así como a nivel mundial, sin que se advierta, ni el demandante acredite, una afectación directa a su competencia constitucional, de donde resulta lo **infundado** de los argumentos que se formulan en este aspecto.

83. **3.5 Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.** En otra parte de sus argumentos, el Municipio actor sostiene:

• **El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social por virtud del decreto impugnado,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello, en la medida en que **el decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa,** teniendo en cuenta que **el decreto impugnado viola la**

autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal, en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios, es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

84. Los argumentos anteriores resultan **infundados,** pues de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, **en modo alguno inciden en la competencia del Municipio actor.**

85. En efecto, de las disposiciones del decreto impugnado que continúan vigentes, en lo que respecta a la obtención de recursos para enfrentar la pandemia derivada de la enfermedad COVID-19, se observa que se refieren a los siguientes aspectos concretos:

• Artículo séptimo, relativo al acceso a Fondos de Contingencia, en el sentido de que el gobierno local realizará solicitudes para acceder a **recursos federales** correspondientes y de manera particular al **Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias** que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de **fideicomisos en los que forme parte el gobierno local;** así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el **Presupuesto de Egresos de la entidad** para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la **administración pública estatal** a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, **suscriban convenios de coordinación con auto-**

ridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula **acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral** derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19; en concreto:

1) Exención temporal del 50 % en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

2) Exención temporal del 100 % en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

5) Exención temporal del 50 % en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la

Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

10) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantía para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (programa emergente con recursos adicionales); y,

12) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales, que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la **estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos** durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquellas que hayan sido afectadas, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

86. De lo anterior se desprende claramente que las previsiones contenidas en el decreto impugnado y que continúan vigentes con motivo del diverso decreto relacionado con la reactivación de la actividad económica en el Estado de Sonora, constituyen previsiones dirigidas a las dependencias del Gobierno Estatal para coordinarse con el Gobierno Federal en la obtención de recursos de emergencia que, en su caso, puedan ser requeridos para hacer frente a la enfermedad COVID-19; así como el acceso de fideicomisos en los que participa el gobierno local, así como la instrumentación de acciones para la reasignación de recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio

fiscal 2020, a fin de atender las necesidades derivadas con motivo de esa pandemia, **sin que en ninguna de esas previsiones se prevea la afectación de los recursos municipales derivadas de participaciones o aportaciones federales que correspondan al ente municipal.**

87. Ahora, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo décimo del decreto impugnado se prevé el establecimiento de estímulos fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda Local, no pasa desapercibido que el veintiséis de marzo de dos mil veinte, fueron publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado Sonora, las "***Reglas de operación mediante las cuales se implementará el ejercicio y aplicación de estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven.***", emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa, lo cierto es que en ninguna de ellas se restringe o limita de manera absoluta la libre disposición de los recursos que corresponde al Municipio actor, ni se afecta su autonomía financiera, como se aprecia a continuación:

"Capítulo I
"Del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal

"Artículo primero. El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, mismo que se encuentra regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % (cincuenta por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria.

"Aludido beneficio que será aplicable en la presentación de las declaraciones mensuales de los meses de marzo y abril de 2020, según corresponda, y solamente respecto de aquellos contribuyentes que tengan en su plantilla laboral de uno y hasta 50 trabajadores.

"Se considerará como planilla laboral el número de empleados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social."

"Capítulo II
"Del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje

"Artículo segundo. El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, mismo que se encuentra regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 100 % (cien por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"Capítulo III
"Derechos por servicios del registro público de la propiedad y del comercio

"Artículo tercero. El estímulo fiscal que se otorga por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, por derechos registrales por inscripción de vivienda mismo que se encuentra regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % (cincuenta por ciento) contra el derecho generado por los servicios prestados durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"Capítulo IV
"Derechos por la expedición, revalidación y canje de licencias de alcoholes

"Artículo cuarto. Se otorga prórroga al día 30 de junio del año 2020 en el pago por la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deban revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deben realizarse cada 3 años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos 40, 45 y 45 Bis de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico."

"Capítulo V
"De los derechos vehiculares

"Artículo quinto. Se otorga prórroga al día 30 de abril del año 2020 en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los efectos legales, sin que dé lugar el pago de derechos adicionales ni por ende el pago de sanciones o accesorios que por (sic) ello pudiesen generarse."

"Artículo sexto. Los contribuyentes referidos en los artículos primero y segundo de estas reglas de operación, continuarán obligados a cumplir con las demás obligaciones fiscales previstas en la Ley de Hacienda del Estado y en el Código Fiscal del Estado. El estímulo fiscal se reflejará en el apartado correspondiente de la declaración de pago y será aplicado al monto causado a cargo, cuyo remanente resultará el monto a pagar a cargo del contribuyente, y en todo caso, cumpliendo a su vez con los requisitos de fondo y forma que mediante reglas establezca esta Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora."

"Artículo séptimo. Los estímulos fiscales que aquí se señalan habrán de aplicarse siempre y cuando sea cubierto (sic) en tiempo la cantidad a cargo y en una sola exhibición o dentro del plazo establecido para su declaración y entero; y adicional a ello, se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales estatales y no se tengan adeudos con las autoridades fiscales estatales."

"Artículo octavo. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que causen el Impuesto para el Sostenimiento de las Universidades de Sonora, así como las Contribuciones para el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública y para el Fortalecimiento de la Infraestructura Educativa por el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal y los derechos registrales por inscripción de vivienda, en la misma proporción del beneficio que se establece en los artículos primero y tercero, respectivamente, de estas reglas de operación."

"Artículo noveno. Los beneficios a que se refieren las presentes reglas de operación no otorgan a los contribuyentes el derecho a devolución, acreditamiento

o compensación alguna ni será aplicable en los accesorios en caso de que éstos se hayan causado."

"Artículo décimo. En caso de que exista contradicción o incompatibilidad con otras disposiciones fiscales estatales, será la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora la encargada de interpretar y aplicar las presentes reglas de operación para cada caso concreto."

"TRANSITORIOS

"Primero. Las presentes reglas de operación entrarán en vigor el día hábil siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

"Segundo. Publíquense estas reglas de operación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

88. De lo visto, se desprende que las **"*reglas de operación*"** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, se encuentran dirigidas a otorgar beneficios y estímulos fiscales a los contribuyentes con motivo de la pandemia derivada del COVID-19, en cumplimiento del decreto impugnado.

89. De manera específica, dicho instrumento normativo establece los siguientes beneficios:

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % contra el **impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** aplicable para las declaraciones mensuales de marzo y abril de 2020, según corresponda, y sólo para aquellos contribuyentes con una plantilla laboral registrada ante el Instituto Mexicano del Seguro Social de 1 y hasta 50 trabajadores;

• Estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente al 100 % contra el **impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020;

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50 % contra el **Derecho por Servicios del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020.

• Prórroga al treinta de junio de dos mil veinte, en el pago de la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deban revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deban realizarse cada tres años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos **40, 45 y 45 Bis de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico;**

• Prórroga al treinta de abril de dos mil veinte, en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por **el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los efectos legales, sin que dé lugar el pago de derechos adicionales ni por ende el pago de sanciones o accesorios que por ello pudiesen generarse.

90. En esos términos, resulta claro que, por un lado, los estímulos fiscales y prórrogas otorgados por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, se relacionan con impuestos y derechos locales, regulados en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa, así como la diversa que regula la operación y funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, distribución, guarda, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, sin que se restrinja en modo alguno la competencia del Municipio actor, ni mucho menos se limite de forma absoluta la libre disposición de los recursos que tiene a su cargo, máxime que, en todo caso, tales beneficios únicamente se refieren al pago y entero de los impuestos y derechos referidos al

ámbito local y por un tiempo determinado en beneficio de los contribuyentes con motivo de la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19.

91. Por tanto, en la medida en que no se advierte una afectación directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor, en lo relativo a la administración de los recursos presupuestales que le corresponden, ni de aquellos que deriven de participaciones o aportaciones federales que por derecho le correspondan, resultan **infundadas** las alegaciones que hace valer en torno a la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 116, primer párrafo, de ese Magno Ordenamiento, siendo que los fondos y recursos que le corresponden se ven intocados por el decreto impugnado.

92. **3.6 Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.** En otra parte de sus argumentos, se advierte que el Municipio actor reclama lo siguiente:

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio *pro persona*, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

• **El decreto impugnado es contrario al artículo 40 de la Constitución Federal,** que consagra, a su parecer, a la democracia representativa como un derecho humano.

93. En estos aspectos, se debe precisar que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

94. Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009,** se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE

PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

95. Los reclamos del Municipio actor **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial,** sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

96. Por este motivo, son **infundadas** las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

97. Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

98. Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[23] y **104/2009,**[24] en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

[23] Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

[24] Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

4. PUNTOS RESOLUTIVOS

99. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional 72/2020.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19***", publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte.

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

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas y formulará voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE SU ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. SALUBRIDAD GENERAL. SU ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

IV. SALUBRIDAD GENERAL. MARCO LEGAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

V. SALUBRIDAD GENERAL. CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA SU REGULACIÓN.

VI. 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, 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.

VII. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. EL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITIÓ LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL HABERSE EXPEDIDO DENTRO DEL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

VIII. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

IX. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE SONORA. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITIÓ LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA Y EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

X. SEGURIDAD Y SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO Y LAS ACCIONES QUE DEBERÁ TOMAR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DECRETADA, NO LIMITAN NI RESTRINGEN LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN AQUELLAS MATERIAS (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA

CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

XI. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO IMPUGNADO RELACIONADO CON LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN LA ENTIDAD PARA HACER FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DEL DERIVADA DEL COVID-19, NO AFECTAN LOS RECURSOS QUE EL MUNICIPIO ACTOR RECIBE POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES O APORTACIONES FEDERALES (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

XII. HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. LAS REGLAS DE OPERACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS Y ESTÍMULOS FISCALES A LOS CONTRIBUYENTES EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA ESTATAL, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO IMPUGNADO, NO RESTRINGEN NI LIMITAN LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO ACTOR NI AFECTAN SU AUTONOMÍA FINANCIERA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REAPERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE ADUCEN VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y NO UNA VULNERACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA (DECRETO POR EL QUE LA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA EMITE LAS DISPOSICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA REA-

PERTURA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2020, ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS AL INTERVALO ENTRE LA CONTINGENCIA SANITARIA EPIDEMIOLÓGICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL ESTADO DE SONORA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 96/2020. MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA, ESTADO DE SONORA. 20 DE ENERO DE 2021. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y PRESIDENTA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 96/2020,** promovida por el **Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora.**

El tema jurídico a resolver es determinar si: **¿El decreto impugnado, por el cual la titular del Poder Ejecutivo Local emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora, vulnera la competencia constitucional del Municipio actor?**

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

1. **1.1 Presentación de la demanda de controversia**. Por escrito recibido el veintinueve de junio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y

Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martín Adán Ruelas Velderrain, ostentándose como **síndico procurador del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora**, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo, secretario de Gobierno, secretario de Finanzas y el director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

"1. Del Ejecutivo del Estado de Sonora

"a) La aprobación y expedición del decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los lineamientos técnicos específicos para la reapertura de las actividades económicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación (sic) el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia santiaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora y se reclama todas las consecuencias y actos posteriores que deriven de la aplicación del referido decreto. Se tuvo conocimiento y se publicó en el Boletín Oficial el diez de junio del año en curso ...

"...

"2. (sic) del secretario de Gobierno. El refrendo de la ley citada en el punto que antecede y de la autoridad marcada como responsable.

"4. (sic) del director del Boletín Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Sonora. La publicación del decreto de fecha 25 de marzo de la anualidad (sic), publicación especial.

"5. (sic) del secretario de Finanzas del Estado de Sonora. La aplicación y ejecución del decreto por sí o por conducto de sus subordinados, de las disposiciones legales del refrendo, todos los oficios, actos y/o resoluciones que sirvieron como antecedente directo (sic) para la emisión de los actos reclamados en los párrafos que preceden."

2. **1.2 Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasignación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3, fracción II y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que el Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, 1, IV Bis 2, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis del artículo 3 de la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Ejecutivo de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud, así como la financiera municipal;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

• **El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación**.

• **El decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional,** pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo

obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad federativa, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• **El decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las fuerzas armadas,** consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida en que **el decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondo ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social en virtud del decreto impugnado,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello, en la medida en que **el decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de**

una entidad federativa, teniendo en cuenta que **el decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal,** en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios, es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio pro persona, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

3. **1.3 Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que la actora estima violados son 4o., 25, 27, 28, 73, fracción XVI, 90, 115, fracción IV, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **1.4 Radicación y turno.** Por acuerdo de dos de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **96/2020;** y al observar la existencia de conexidad con las diversas controversias **53/2020** y **72/2020,** turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento respectivo.

5. **1.5 Admisión.** Por auto de siete de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda inicial del presente asunto; tuvo como demandados y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora, éste último en cuanto al refrendo del decreto impugnado, sin reconocer tal carácter al secretario de Finanzas, ni al director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subor-

dinadas al mencionado poder; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **1.6 Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido el veinte de agosto de dos mil veinte, José Cruz Orozco López, en su carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, formuló su contestación, señalando, en síntesis, lo siguiente:

• El artículo 79, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sonora establece las facultades exclusivas del gobernador, dentro de las que destacan la promulgación de leyes, decretos y acuerdos en su caso, así como, su ejecución; asimismo, se contempla como su facultad la de velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad de los sonorenses en situaciones de emergencia, para lo cual puede dictar medidas urgentes para la conservación y mejoramiento de la salubridad general del Estado.

• Por tanto, la emisión del decreto es un acto que emana de la competencia del Poder Ejecutivo, puesto que su expedición tuvo como finalidad preservar y salvaguardar la seguridad de los sonorenses, así como el funcionamiento de la administración pública, sin que se invada la competencia de otro poder u orden de gobierno, máxime que dicho acto se realizó para dar frente a una circunstancia grave.

• La Constitución Federal ha reconocido expresamente como un derecho humano la protección de la salud, así como el acceso a los servicios de salud, imponiendo al Estado la obligación de su garantía, de manera que, al pretender declararse la invalidez del decreto impugnado, se afectaría el derecho humano de protección a la salud de los sonorenses.

• El artículo 4 de la Ley General de Salud prevé que los gobiernos de las entidades federativas fungen como autoridades sanitarias y que se ocuparan, entre otras cosas, de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general. A nivel estatal esto se encuentra previsto

en el artículo 5 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora; por tanto, atendiendo a tales ordenamientos, el Ejecutivo de Sonora se encuentra facultado para emitir disposiciones que regulen determinadas circunstancias con objeto de preservar la salud de todas las personas.

• Así, el Congreso de la Unión ha establecido las atribuciones que corresponden a las autoridades sanitarias en forma exclusiva y concurrente, por lo que el Ejecutivo de Sonora, con esa facultad concurrente, se encuentra en aptitud de emitir disposiciones para preservar y salvaguardar la salud de los habitantes del Estado.

• El hecho de que en el decreto impugnado se señale que se debe comunicar las medidas a los Municipios, en modo alguno transgrede su autonomía ni mucho menos la Constitución Federal, pues ello sólo corresponde a un marco de colaboración para garantizar el acceso a la salud.

• Con el decreto impugnado el Estado convoca a un pacto social, para que se sumen todos los actores sociales, poderes y sectores, para promover la actividad económica, sin poner en riesgo el valor fundamental de la salud y la vida, porque no puede haber desarrollo económico si no hay vida, lo cual resulta fundamental ante la situación de riesgo que se viene en el Estado ante el avance de propagación del COVID-19, por lo que resultó necesario ponderar la necesidad de emitir este tipo medidas extraordinarias con la finalidad de contener y mitigar su propagación, ya que de no hacerlo se vería afectado el interés colectivo y el sistema de salud local no tendría la capacidad de afrontar dimensiones de casos mayores a los que se están atendiendo.

• El decreto impugnado plasma que la obtención de recursos se empleara para dar frente a la alerta sanitaria en el Estado y para proporcionar los servicios de salud en la entidad federativa; por lo que resulta falso que se limite o niegue al Municipio el acceso a los recursos federales, pues en caso de urgencia pueden solicitar a las instancias correspondientes los recursos de los fondos que se crean con el objeto de proporcionar auxilio y asistencia en situaciones de emergencia.

• Aunado a ello, en ningún momento se está disponiendo de los recursos municipales, tan lo es así que el mismo no aporta elemento de prueba que como

tal logre acreditar que con la emisión de dicho decreto se le hayan retirado o redireccionado recursos que correspondieran a dicho Municipio, lo cual es totalmente falso y tendencioso, ya que no se habla de manera particular de quitar recursos o invadir competencias municipales respecto del manejo de sus recursos, sino que, por el contrario, el decreto impugnado se refiere, en términos generales, que se autoriza a la Secretaría de Hacienda del Estado para que realice gestiones para acceder a recursos federales correspondientes al fondo para la prevención y atención de las emergencias que existan o lleguen a existir, así como al acceso de medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad para atender debidamente la pandemia derivada del COVID-19.

7. **1.7 Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido el primero de septiembre de dos mil veinte, Miguel Ernesto Pompa Corella, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Sonora, formuló su contestación, donde señala, esencialmente, lo siguiente:

Causales de improcedencia.

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el decreto impugnado fue refrendado de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo a los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar su validez y observancia legal, de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido, contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del Gobierno Local. Así, **la controversia deviene improcedente,** en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1o. y 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, y el 105, fracción I, de la Constitución Federal, **pues el acto impugnado es uno de carácter formal al secretario de Gobierno,** motivo por el cual debe sobreseerse, en términos de la fracción II del artículo 20 de la propia ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,

siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

En el fondo.

• El acto del refrendo que se atribuye al secretario de Gobierno del Estado de Sonora, como se explicó, es exigible a dicho funcionario, pues ante su ausencia, los actos de la titular del Ejecutivo Local estarían viciados en su validez, al no cumplir con los elementos formales necesarios para ello, siendo obligación de esta dependencia refrendar todos los actos emitidos por la gobernadora, conforme al artículo 82 de la Constitución Local y el diverso 23, fracciones VIII y XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

8. **1.8 Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.

9. **1.9 Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el diecinueve de noviembre de dos mil veinte tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo constar que las partes no comparecieron, se relacionaron las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas aportadas por las partes y se tuvieron por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo de Sonora. Finalmente, mediante diverso proveído de la misma fecha, se puso el expediente en estado de resolución.

10. **1.10 Avocamiento a Segunda Sala.** Mediante proveído de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, dictado por la Ministra presidenta de la Segunda Sala, dicho órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto y además determinó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES.

11. **2.1 Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional,[1] pues se trata de un conflicto entre el Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora y el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, en el cual resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno debido al sentido del presente fallo.

12. **2.2 Precisión y existencia del acto impugnado.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Municipio actor y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia **P./J. 98/2009**[3] sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS

[1] De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política, 1 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I y II, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu* y tercero del Acuerdo General 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal.

[2] "**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."

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

QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985).

13. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, esta Suprema Corte debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la *litis* constitucional efectivamente planteada.

14. En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda y de las constancias aportadas a este expediente, se observa que el Municipio actor impugna: La aprobación y expedición del **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el diez de junio de dos mil veinte, lo cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.[4]

15. En esos términos, **se tiene por acreditada la existencia del acto impugnado por el Municipio actor en esta controversia constitucional.**

16. Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala que el decreto impugnado en esta instancia, acorde con sus artículos segundo y sexto transitorios, abrogó, en algunas de sus disposiciones, el diverso **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan***

[4] La versión electrónica de dicha publicación es consultable en el siguiente vínculo de Internet: *http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/06/EE10062020.pdf*

***medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para Prevenir, Combatir, Controlar y Erradicar la Existencia y Transmisión del COVID-19*"**, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los términos siguientes:

"Segundo. Se abroga, en lo que se oponga al presente, el 'Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19', publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el tomo CCV, Edición Especial."

"...

"Sexto. Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente Decreto, así como por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las secretarías de salud federal o estatal:

"A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19

"1. Se mantiene la estrategia integral 'quédate en casa' y 'distanciamiento social'.

"2. Se continúa realizando las actividades esenciales previstas en Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, y particularmente en el Estado de Sonora, los servicios, producción y distribución de agua potable o purificada, incluyendo infraestructura relacionada a garantizar el suministro de agua, energía eléctrica, recolección, producción, transportación y

venta de alimentos; producción y venta de medicamentos y equipo médico; producción y distribución de gas, gasolina y diésel, comunicaciones o servicios asociados, análogos o similares, incluyendo sucursales relacionadas a dichos servicios, televisión de paga, transporte público en general local o foráneo, plataformas de transporte privado, servicios médicos en cualquier especialidad, hospitales, clínicas o centros de tratamiento de aspectos inherente a la salud o cuidado de las personas, clínicas de rehabilitación o servicios análogos, farmacias, boticas o servicios similares, transporte o venta de productos de primera necesidad, servicios públicos como recolección de basura, seguridad pública, servicios públicos esenciales, entre otras actividades que puedan considerarse de manera enunciativa y no limitativa, y que por sus características no puedan dejar de ser prescindibles.

"3. La (sic) mantienen los programas alimentarios para los que se encuentren en extrema vulnerabilidad.

"B. Acciones relacionadas a la población en general.

"1. Continúan suspendidos los eventos sociales o públicos de la población en general, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud, estando entre ellos de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes: asambleas ciudadanas, audiencias públicas, reuniones de culto religioso, ferias, festivales, foros, inauguraciones, presentaciones, seminarios, talleres, torneos, verbenas, celebración de bautizos, bodas, cumpleaños, primeras comunicaciones o quinceañeras, bailes comunitarios, además de clases, conciertos, concursos, conferencias, diplomados, entrenamientos de cualquier especie, exposiciones, palenques, eventos o partidos de cualquier deporte que impliquen una actividad física en conjunto de personas o la asistencia a auditorios, bibliotecas, centros comunitarios, centros culturales o de entretenimiento, cibercentros, gimnasios, guarderías, museos, salones polivalentes o cualquier otro análogo, reuniones o festejos familiares que impliquen aglomeración de personas en espacios cerrados.

"2. Se mantiene el cierre de bares, casinos, cantinas, centros de espectáculos, deportivos o recreativos, centros nocturnos, cines, circos, centros sociales, clubes

sociales, discotecas y comercios informales fijos o semifijos que presten servicios no esenciales, debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Saludo.

"3. Los establecimientos de comida en cualquier modalidad, incluyendo venta de alimentos preparados o congelados, fruterías, palapas, puestos de calle fijos o semifijos, seguirán prestando servicios de atención a la población, pero bajo medidas estrictas de no aglomeración o hacinamiento de personas, reduciendo el consumo presencial a la distancia recomendada para evitar contacto y preferentemente otorgando las facilidades para llevar los alimentos a consumirse en casa o servicio a domicilio, además de que el personal que labore en dichos establecimientos deberá contar con estrictas medidas de higiene conforme a las recomendaciones dictadas por el Consejo Estatal de Salud. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"4. Los mercados, supermercados, comercios informales fijos o semifijos cuyo servicio sea de alimentos o productos de primera necesidad, tiendas de conveniencia, de cadena comercial o venta de alimentos seguirán brindando servicio para el abastecimiento de alimentos, productos o artículos de primera necesidad o higiene en los horarios normales en que prestan dichos servicios. Los proveedores relacionados a esta cadena productiva también quedarán exentos de suspender sus actividades.

"5. El tránsito y desplazamiento de personas relacionadas a las cadenas productivas, así como aquellas que el gabinete económico determine como actividades exentas, podrán continuar siempre que se extremen medidas sanitarias y de distanciamiento social, conforme al plan de contingencia.

"6. Conforme al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud los servicios que sean prestados por particulares y sean de especial requerimiento de la población por eventualidades que requieran recuperación urgente podrán seguir prestando servicios, entre los que se encuentren servicios de suministro y materiales o de oficios diversos para arreglar, componer, enmendar o restaurar cosas urgentes como plomería, llanteras, ferreterías, refaccionarias o servicios similares; así como los servicios de paquetería que

tengan relación con aspectos de salud o de envíos de urgencia; igualmente también aquellos establecimientos para realizar actividades inherentes a exequias o servicios similares podrán prestar el servicio correspondiente siempre que observen las medidas de sanidad que al efecto dicte el Consejo Estatal de Salud.

"7. Los negocios que sean atendidos por mujeres relacionados a cadenas de tiendas de conveniencia o abarroterías deberán implementar y proporcionar las medidas de seguridad indispensables para que su actividad laboral se realice de manera segura y no se ponga en riesgo su vida o integridad física.

"8. Se mantiene la restricción debiendo estar sujetos al semáforo que dé a conocer el Gobierno Federal y el Consejo Estatal de Salud de todas las personas que por cualquier motivo, residan, habiten o transiten por el Estado de Sonora de cumplir y coadyuvar en la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, en especial adoptando medidas de prevención entre las que de manera enunciativa más no limitativa, lavarse frecuentemente las manos con agua y jabón, al estornudar o toser cubrirse la boca y nariz con el ángulo interno del brazo, permanecer en casa si no tiene una causa urgente o imprescindible que lo obligue a salir de ella, no permanecer fijo en parques y lugar públicos o realizar ninguna reunión en ellos, evitar lugares concurridos o aglomeraciones no saludar de mano o beso, desinfectar superficies y artículos de uso común, no compartir artículos personales o de oficina, acudir al centro de salud o llamar a los teléfonos autorizados en los casos que el Consejo Estatal de Salud ha determinado como de riesgo o alto riesgo de acuerdo a los protocolos o detección del COVID-19.

"9. En los casos de personas en tránsito temporal que se encuentren con hospedajes programados, se les transmitirán estas medidas de contingencia epidemiológica para que se resguarden en sus habitaciones.

"C. Sanciones administrativas.

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando

facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización que debe observase por Municipio.

"D. Acceso a fondos de contingencia.

"Seguirán realizándose las solicitudes para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

"E. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.

"Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de Hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020, a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19 y la reactivación de la economía.

"F. Transversalidad de acciones.

"Se mantiene la instrucción a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Gobierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las secretarias de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos, permisos o autorizaciones de cualquier especie para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria.

"G. Estímulos fiscales.

"Se mantendrán en las medidas adoptadas los estímulos fiscales, y programas que se hayan anunciado con ese propósito a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria, tales como: 1) Exención temporal del 50% en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos; 2) Exención temporal del 100% en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; 3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado; 4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico; 5) Exención temporal del 50% en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda; 6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto; 7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto; 8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales; 9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o

cualquier otra dependencia o entidad; 10) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa; 11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y, 12) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"H. Gestión de recursos ante instancias federales.

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que continúe gestionando ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efecto de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad.

"I. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.

"Se mantendrán hasta el levantamiento total de la contingencia los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que hayan sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

17. En esos términos, en lo que al caso interesa, en virtud del decreto impugnado continúa surtiendo sus efectos el diverso **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del***

***COVID-19*"**, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los artículos siguientes:

"Artículo séptimo. Acceso a fondos de contingencia.

"Realícese la solicitud conforme a la presente declaratoria de emergencia para acceder a los recursos federales correspondientes, particularmente al Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19."

"Artículo octavo. Transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos en fideicomisos.

"Derivado de la situación emergente que se ha expuesto en el presente decreto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y 19 Bis G de la Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, se autoriza al secretario de Hacienda para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19, toda vez que la misma es clasificada como un agente perturbador de carácter sanitario-ecológico que puede generar un daño a la población, bienes y entorno, en grado de emergencia o desastre.

"Derivado de la presente contingencia que puede poner en riesgo a amplios sectores de la sociedad o generar graves afectaciones a la economía, los fideicomisos en los cuales forme parte el Gobierno del Estado, podrán destinar recursos para prevenir y atender la presente declaratoria para mitigar el impacto a la salud, la economía, la productividad, el consumo o el empleo.

"Por lo anterior se emitirán los decretos de adición o modificación correspondientes para hacer las economías conforme a la capacidad del Estado para destinarlos a la contingencia epidemiológica contemplada en el presente decreto."

"Artículo noveno. Transversalidad de acciones.

"Se instruye a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que en el ámbito de sus respectivas competencias suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19 con lo cual se buscará lograr la implementación y ejecución integral de acciones desde el gobierno.

"En los casos de obras prioritarias relacionadas a la construcción, ampliación, adecuación, modificación o cualquier otra relacionada a hospitales de primer, segundo o tercer nivel, general o de especialidades o cualquier otra obra prioritaria para el Estado como presas por su importancia por el agua potable u obras similares, que se financien con recursos federales, las instancias del Gobierno del Estado harán las gestiones necesarias ante las Secretarias de Estado del Gobierno de la República, para que se logren las excepciones de ley correspondientes, y se liberen recursos económicos, permisos o autorizaciones de cualquier especie para su inmediata conclusión y con ello el Estado de Sonora cuente con la infraestructura adicional proyectada conforme a dichas obras públicas para combatir esta contingencia epidemiológica del COVID-19, de esta manera se proporcionará la atención a la población que, en su caso, requiera ser tratada en internación hospitalaria."

"Artículo décimo. Estímulos fiscales.

"La Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora implementará estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria que comprende las siguientes acciones:

"a) Exenciones temporales y prórrogas de impuestos y derechos estatales, siguientes:

"1. Exención temporal del 50% en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

"2. Exención temporal del 100% en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

"3. Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

"4. Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

"5. Exención temporal del 50% en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

"b) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

"c) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

"d) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

"e) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

"f) Implementar de manera urgente fondos estatales para esquemas de garantías para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

"g) Establecimiento Urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (Programa emergente con recursos adicionales); y,

"h) Acelerar el pago de adeudos a Mipymes proveedoras del Gobierno del Estado.

"Las suspensiones señaladas en los incisos a), b), c) y d) de este artículo, sólo podrán comprender el periodo de los meses de marzo y abril del ejercicio fiscal 2020."

"Artículo undécimo. Gestión de recursos antes instancias federales.

"Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transferencia de recursos financieros a efectos de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad. Dichas acciones pudieran comprender de manera enunciativa, más no limitativa, las siguientes:

"a) Suspensión temporal del cobro de impuestos federales, como el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto sobre el valor agregado (IVA) o impuesto sobre el producto de trabajo (ISPT) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"b) Suspensión temporal del cobro de cuotas obrero-patronales (IMSS e Infonavit) durante el periodo de crisis; así como el diferimiento de su pago a 12 meses posteriores a la conclusión de la pandemia;

"c) Suspensión temporal del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diésel;

"d) Agilización de los procesos y resolución de trámites de devolución de saldos de impuestos a favor de los contribuyentes el Estado (devoluciones de IVA, principalmente);

"e) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades federales;

"f) Establecer y fortalecer campañas de la Procuraduría Federal de Protección del Consumidor (Profeco) para la verificación de precios al consumidor a fin de evitar incrementos injustificados de precios derivados de la pandemia del COVID-19;

"g) Fijas (sic) precios de referencia para productos y servicios relacionados con la prevención del COVID-19, y desalentar la especulación;

"h) Gestionar recursos extraordinarios al sector salud estatal para incrementar el recurso humano disponible para tareas de prevención y atención a enfermos de COVID-19, así para el suministro de material de laboratorio y equipamiento para hacer frente a la contingencia;

"i) Implementación de programas federales e incentivos y apoyos al sector productivo, tales como programas de exenciones fiscales, créditos al salario, subsidios para sueldos, programas de créditos sectoriales preferenciales a través de Nafinsa y Bancomext, programas de apoyos a fondo perdido para emprendedores y microempresarios, etcétera.

"k) Operar programas de apoyo económico para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, e impulsar la reactivación de cadenas productivas prioritarias de cada región;

"l) Gestionar apoyos y/o beneficios ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o ante la Asociación de Bancos de México, a efecto de que los acreditados sonorenses que se ven imposibilitados para hacer frente a sus compromisos crediticios puedan disfrutar de medidas, prórrogas, recalendarizaciones, reestructuras, consolidación de adeudos o exenciones que dichas instituciones bancarias determinen, conforme a las circunstancias de cada crédito y de las condiciones particulares de cada acreditado. ..."

"Artículo décimo tercero. Estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos.

"Durante el periodo que dure la contingencia a la que se refiere el presente decreto, los contratos de arrendamiento celebrados entre un arrendador y arrendatario, incluyendo personas físicas con actividad empresarial o morales consideradas pequeña o mediana empresa, no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora.

"La renta o rentas que hayan sido afectadas en el periodo que dure la contingencia sanitaria epidemiológica, serán objeto de prorrateo en el resto de los

meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento."

"Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19. ..."

18. En efecto, de las disposiciones anteriores contenidas en el diverso "***Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*"**,** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, se advierte que las disposiciones que aún mantienen su vigencia, para efectos de este asunto, son:

- Artículo séptimo, relativo al acceso a Fondos de Contingencia;

- Artículo sexto, relativo a la aplicación de sanciones administrativas;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de fideicomisos en los que forme parte el gobierno local; así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el presupuesto de egresos de la entidad para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, suscriban convenios de coordinación con autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19;

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda Local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales, que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquéllas que hayan sido afectadas, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

• Artículo décimo cuarto, el cual dispone que la Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la declaratoria de emergencia, conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales. Asimismo, que en los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación

o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades; y que también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19.

19. **2.3 Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,[5] tratándose de actos, **el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días,** contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

20. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se declararon inhábiles** los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorrogándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

21. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las controversias constitucionales, **sin que en ninguno de**

[5] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.
"**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."

estos acuerdos se excepcionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren promovido las partes.

22. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como los recursos de reclamación interpuestos por las partes; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de dichos asuntos.

23. Atendiendo a lo anterior, en el caso, el decreto impugnado en la demanda fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el diez de junio de dos mil veinte, esto es, dentro del periodo declarado como inhábil por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que **el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte,** descontando los días ocho, quince, veintidós y veintinueve de agosto, así como el cinco de septiembre, por ser sábados; y los días nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de agosto, así como el seis de septiembre, por corresponder a domingos, en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de aplicación supletoria acorde con el artículo 2 de la ley reglamentaria de la materia.

24. En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de junio de dos mil veinte; por tanto, es dable concluir que **su presentación resulta oportuna, sin que sea obstáculo que se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por este tribunal constitucional,** toda vez que **dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para promover controversias constitucionales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.**

25. **2.4 Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

26. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6] prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

27. Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,[7] **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

28. En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional, Martín Adán Ruelas Velderrain, en su carácter de **síndico del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Estado de Sonora,** lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y declaratoria de validez de la elección de Ayuntamiento, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora el cinco de julio de dos mil dieciocho; siendo que, conforme al artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,[8] **corresponde a los síndicos la representación legal del Municipio;** por tanto, en el caso, quien suscribe la demanda de controversia con ese carácter, **cuenta con legitimación activa para promoverla.**

---

[6] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[7] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[8] **Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora**.
"**Artículo 70.** El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: ...

29. **2.5 Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

30. El artículo 105, fracción I, inciso i),[9] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

31. Por su parte, los artículos 10, fracción II[10] y 11, párrafo primero,[11] de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

32. En el auto de admisión de este asunto, la Ministra instructora tuvo como demandados únicamente al **Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, ambos del Estado de Sonora,** este último en cuanto al refrendo del decreto impugnado, sin reconocer tal carácter a los secretarios de Finanzas, Salud, ni al director del Boletín Oficial, todos de la citada entidad federativa, al tratarse de autoridades subordinadas al mencionado poder, acorde con la **jurisprudencia**

"II. **La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte**, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."

[9] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[10] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[11] "**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."

P./J. 84/2000,[12] de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294).

33. Anotado lo anterior, **el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,** compareció a través José Cruz Orozco López, en su carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, expedida por la gobernadora de la citada entidad federativa; siendo que, acorde con lo dispuesto en los artículos 23 Bis, párrafo tercero, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora;[13] 9, fracciones XI y XII, y 10, fracciones I, II, X y

[12] De texto: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

[13] **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**.
(Adicionado, B.O. 21 de diciembre de 2015)
"**Artículo 23 Bis. La Secretaría de la Consejería Jurídica será la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.**
"El titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado.
"La Secretaría de la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las facultades siguientes:
"I. Brindar asesoría y apoyo técnico jurídico en forma directa al titular del Ejecutivo del Estado, en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;
(Reformada, B.O. 4 de julio de 2016)
"II. **Representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios,** acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros;

XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,[14] **dicho funcionario que cuenta con atribuciones para representar a dicho poder en esta instancia constitucional;** por tanto, **cuenta con legitimación pasiva.**

34. Por otra parte, en la presente controversia también compareció Miguel Ernesto Pompa Corella, en su carácter de **secretario de Gobierno del Estado de Sonora,** quien acreditó su personalidad mediante copia de su nombramiento de trece de septiembre de dos mil quince, expedida por la gobernadora de la entidad federativa; por lo que **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

Para el caso de delegar a terceros la representación del titular del Ejecutivo del Estado, de la administración pública estatal y paraestatal, ésta podrá efectuarse mediante el otorgamiento de poder ante notario público; ..."

[14] **Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.**

"**Artículo 9.** Corresponde a los **subsecretarios,** el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"XI. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en .que tenga interés o injerencia, cuando esta representación no corresponda a otra dependencia del Gobierno Estatal. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las partes.

XII. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, controversias, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes."

"Artículo 10. La Subsecretaría de lo Contencioso, tendrá las facultades siguientes:

"I. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el consejero como representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado o cualquier otra dependencia u organismo del Poder Ejecutivo Estatal;

"II. Coordinar, y en su caso, coadyuvar en la elaboración de los informes, contestaciones, comparecencias a audiencias, atención de requerimientos, ofrecimiento y desahogo de pruebas, interposición de recursos y en general cualquier promoción concerniente a la representación jurídica del titular del Ejecutivo del Estado, al Gobierno del Estado de Sonora y en general a la administración pública estatal en los juicios o procedimientos en que éste sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico;

"...

"X. Ejercer la facultad prevista en la fracción XII, del artículo 9 de este reglamento;

"...

"XII. Ratificar cualquier acto jurídico ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad del ámbito federal, local o municipal, cuando así sea requerido."

35. **2.6 Causales de improcedencia.** En el caso, el secretario de Gobierno del Estado de Sonora aduce, en esencia:

• **El Municipio actor carece de legitimación activa para promover la presente controversia,** ya que el decreto impugnado fue refrendado de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y el diverso 23, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de acuerdo a los cuales se contempla la facultad del secretario de Gobierno para refrendar su validez y observancia legal, de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Local en ejercicio de sus atribuciones, siendo, además, que la fracción XXIV del último precepto legal referido, contempla la facultad de administrar y publicar el Boletín Oficial del Gobierno Local.

• **La controversia es improcedente por indebida representación de la parte actora,** en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siendo que dicho precepto exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende y que, por lo demás, es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades.

36. Los motivos de improcedencia aludidos resultan **infundados,** pues, por un lado, como quedó acreditado con anterioridad, el Municipio actor cuenta con legitimación para instar esta controversia constitucional; y por otro, el hecho de que el acto que se le atribuye consistente en el refrendo del decreto impugnado, sea un acto formal para su validez y lo haya realizado en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que lo rigen, no hace improcedente este procedimiento constitucional, máxime que los argumentos que formulan involucran el estudio de fondo del presente asunto, siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 92/99,**[15] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER

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

UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266).

37. En esos términos, **lo procedente es realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

3. ESTUDIO DE FONDO.

38. **3.1 Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Teniendo en cuenta los diversos argumentos que desarrolla el Municipio actor en su demanda, así como en su ampliación, el estudio de fondo del presente asunto se dividirá, para efectos metodológicos, en los siguientes apartados:

Apartado	Tema
3.2	**Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir el decreto impugnado.**
3.3	**Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado.**
3.4	**Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.**
3.5	**Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.**
3.6	**Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos**.

39. **3.2 Argumentos relacionados con la falta de competencia del Poder Ejecutivo de Sonora para emitir los actos impugnados.** En una parte de sus argumentos, el Municipio actor aduce lo siguiente:

• El Congreso de la Unión nunca ha conferido al Ejecutivo Local facultades para emitir el decreto impugnado, en específico, en lo que respecta a la reasig-

nación de recursos públicos, lo que viola los artículos 122 y 133 de la Constitución Federal. Ello, teniendo en cuenta que la Ley General de Salud se encarga de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, siendo que sus artículos 3, fracción II, y 13, apartado B, fracción I, determina que es materia de salubridad general; aunado a que el Ejecutivo Estatal, por su carácter de autoridad local y dentro de su jurisdicción, le corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, 1, IV Bis 2, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis del artículo 3 de la ley general citada.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, y 90 de la Constitución Federal, así como 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictar disposiciones sobre salud en general, lo cual, en términos del artículo 4o. constitucional, se traduce en la obligación del Estado de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, para lo cual debe establecer el marco normativo general que permita el acceso a los servicios de salud y su correcta atención, así como la distribución de competencias en la materia.

• **Se vulnera el principio de supremacía constitucional** contenido en el artículo 133, en relación con los diversos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, **debido a que el Ejecutivo de Sonora no está facultado para emitir disposiciones que regulen la materia de salud;** lo anterior, pues es facultad exclusiva de la Federación.

40. Los argumentos anteriores resultan **infundados.**

41. En principio, se debe destacar que la materia del decreto impugnado incide en la materia de salubridad general, sin que sea obstáculo a esa conclusión el hecho de que las medidas utilizadas o adoptadas para su ejecución incidan en diferentes ámbitos y sujetos.

42. A fin de poner en contexto las facultades que a las entidades federativas en materia de salubridad general y, de manera particular, al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora con motivo de la emisión del decreto impugnado, es necesario tener en cuenta el desarrollo constitucional de esa materia.

43. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 119/2008,** en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, el Pleno de este Tribunal Constitucional destacó que la facultad de legislar en materia de salubridad general ha tenido distintos titulares a lo largo del constitucionalismo mexicano. Esta materia se encontraba expresamente contemplada en el texto original de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, por lo que conforme al artículo 117 de dicho texto (idéntico al actual artículo 124 constitucional) correspondía a los estados regularla.

44. Se observó que el primero de mayo de mil novecientos ocho, el presidente Porfirio Díaz envió una propuesta para restringir la libertad de tránsito, lo cual llevó a un debate que culminó con la adición de una facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, en su artículo 72, fracción XXI.[16]

45. Así, en el Proyecto de Reformas presentado por Venustiano Carranza, en diciembre de mil novecientos dieciséis, no se contemplaba modificar esta facultad del Congreso, pero en la sesión de diecinueve de diciembre de mil novecientos diecisiete, el diputado J.M. Rodríguez propuso añadir cuatro incisos a esta facultad, a fin de delimitar la función del Consejo de Salubridad General. Esta moción fue aprobada por ciento cuarenta y tres votos contra tres, quedando la redacción de la siguiente forma:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"…

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

[16] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:
"…
"XXI. Para dictar leyes sobre 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, el departamento de salubridad 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 substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

46. De esa redacción surgió el problema de dar contenido a la expresión "salubridad general", para delimitar los aspectos de "salubridad local" que quedarían reservados a la competencia de las entidades federativas. Enfrentada con este problema, la Suprema Corte consideró, en un primer precedente, que se trataba de una cuestión a resolverse en cada caso concreto.[17] En otro precedente determinó que ese concepto estaba delimitado por los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.[18]

[17] "... Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución, habla de salubridad general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al Poder local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho, que deben decidir los tribunales, y, en su oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales." *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIV, página 665

[18] "... por tanto, es indiscutible que el Departamento de Salubridad Pública Federal, tiene competencia constitucional para conocer y dirimir todas aquellas cuestiones que dieron motivo a su creación y a las que concretamente se refieren los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y, lógicamente, también para todas aquellas que con dichas cuestiones se enlacen o tengan íntima conexión; pero no aparece que se le hayan conferido facultades sobre salubridad particular,

47. Sin embargo, esta cuestión fue zanjada en el momento en que se consideró que la salubridad era una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas. En efecto, en mil novecientos ochenta y tres se reformó la Constitución con el objeto de tutelar el derecho a la salud, precisándose que la materia de salud sería concurrente entre la Federación y las entidades federativas.[19]

48. Bajo ese contexto, la materia de salubridad general se encuentra prevista actualmente en la Constitución Federal, de manera preponderante, en su artículo 4o., párrafo cuarto, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

49. En el párrafo transcrito del artículo 4o. constitucional fue delegada en el legislador ordinario la facultad de establecer mediante una ley general la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución General,[20] el cual establece:

---

en los Estados, sin conexión con la general, ni sobre el comercio de drogas en los mismos, que no sean de las que envenenan al individuo y degenera la raza; por lo que tales facultades, atento lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, pertenecen al régimen interior de los Estados." *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVI, página 329.

[19] El texto de dicho precepto establecía lo siguiente:
"Artículo 4o.
"...
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

[20] La referida atribución se encontraba en la Constitución de 1857, en virtud de una reforma constitucional de 1908.

"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."

50. En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, en cuyo artículo 1o. se establece que dicha ley "***... reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social***."

51. En esos términos, el artículo 4o. de la citada ley general, declara como **autoridades sanitarias** a: (i) el presidente de la República; (ii) El Consejo de Salubridad General; (iii) la Secretaría de Salud; y, (iv) los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Por su parte, el numeral 5o. de ese mismo ordenamiento, establece que "***El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud***."

52. Ahora bien, como se adelantó, la Ley General de Salud tiene por objeto, entre otros, la distribución de las competencias entre la Federación y las entidades federativas. Al respecto, su artículo 13 dispone lo siguiente:

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 1987)
"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

(Reformada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

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

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"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;

(Reformada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"III. Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

"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;

"V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

"VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

"VII. Coordinar el Sistema Nacional de Salud;

"VII Bis. (Derogada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

"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,

"X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2008)
"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

(Reformada, D.O.F. 28 de noviembre de 2016)
"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;

(Adicionada, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)
"I Bis. Acordar con la Secretaría de Salud que ésta, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, se haga cargo de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la fracción anterior, en los términos que se estipulen en los acuerdos de coordinación y demás instrumentos jurídicos que al efecto se celebren;

"II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

"III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

"IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

"V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

"VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables; y,

"VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)
"C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta ley."

53. De lo anterior se desprende que, en torno a la materia de salubridad general, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, las siguientes facultades:

• Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

• 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;

• Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

• Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de la ley general de la materia y demás normas aplicables en materia de salubridad general; y,

• Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en la propia ley general y en otras disposiciones generales aplicables.

54. Por su parte, en términos del referido artículo 13 de la Ley General de Salud, corresponde a las entidades federativas:

• Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere, de manera particular, la fracción XV del artículo 3o. de esa ley, relativa a: ***"La prevención y el control de enfermedades transmisibles."***;

• Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

• Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la ley general referida y demás disposiciones aplicables; y,

• Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la ley general y demás disposiciones generales aplicables.

55. De manera específica, 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 enfermedades transmisibles,** de entre las cuales destaca, la fracción II, que comprende a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

56. En ese tenor, el artículo 97 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora determina que: ***"Las autoridades sanitarias estatales, participarán en la elaboración de los programas o campañas para el control y erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general del Estado o de la República."*** y que, asimismo, acorde con la fracción II de dicho precepto, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.**

57. Al respecto, el artículo 5o. de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, declara como **autoridades sanitarias en dicha entidad federativa** a: (i) el gobernador del Estado; (ii) la Secretaría de Salud Pública Local; (iii) los servicios de salud de Sonora; y, (iv) los Ayuntamientos, en la esfera de su jurisdicción.

58. De lo visto resulta evidente que, contrario a lo alegado por el Municipio actor, 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, llevar a cabo programas y acciones que en esa materia les competan y, de manera concreta, para la **vigilancia epidemiológica, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles.**

59. Por tanto, en el caso, el **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el diez de junio de dos mil veinte, encuentra su fundamento específico en los artículos 3o., fracción XV; 13, apartado B, fracciones I, IV, VI y VII; y 134, todos de la Ley General de Salud.

60. Lo anterior es así, máxime que el artículo 79, fracción XXX, de la Constitución Política del Estado de Sonora, otorga la atribución al gobernador para **"*Dictar las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del Estado.*"**

61. No pasa desapercibido que el decreto analizado deriva del diverso **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, lo cual responde, además, al **"*Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha***

***epidemia*.",** publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo de dos mil veinte, el cual dispone:

"CONSIDERANDO

"Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o., párrafo cuarto, reconoce el derecho humano a la protección de la salud, así como dispone que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general;

"Que en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, Base 1a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o, fracción II, de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General tiene el carácter de autoridad sanitaria y sus disposiciones generales son obligatorias para las autoridades administrativas del país;

"Que en términos del artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, a dicho Consejo 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, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria;

"Que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19) es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional;

"Que los expertos mundiales consideran que en virtud del potencial de riesgo pandémico y el comportamiento del COVID-19 y de acuerdo con estimaciones basadas en la información de los eventos pandémicos de la Organización Mundial de la Salud, la población mundial será afectada severamente;

"Que ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día 30 de enero de

2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México;

"Que en su primera sesión extraordinaria del 19 de marzo de 2020, el pleno del Consejo de Salubridad General, con el propósito de proteger a la población, acordó expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERA. El Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

"SEGUNDA. El Consejo de Salubridad General sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

"TERCERA. La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

"CUARTA. El Consejo de Salubridad General exhorta 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 definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, que necesiten hospitalización.

"Quinta. El Consejo de Salubridad General se constituye en sesión permanente hasta que se disponga lo contrario."

62. En efecto, como se advierte, de manera previa a la emisión del decreto impugnado en este asunto, el Consejo de Salubridad General emitió un Acuerdo por el que se reconoce la epidemia de enfermedad COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, y se sancionan las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, que serían implementadas por los gobiernos de las entidades federativas, exhortando a éstas para que, en su calidad de autoridades sanitarias, definieran a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de esa enfermedad que necesiten hospitalización.

63. En esos términos, atendiendo al carácter concurrente de la materia de salubridad general, resulta claro que la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno resulta necesaria para atender a la emergencia sanitaria que fue reconocida por el Consejo de Salubridad General, teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Salud se encuentra construido por todos los mecanismos de coordinación de acciones dirigidos a dar cumplimiento al derecho a la protección a la salud, tal y como lo determina el numeral 5o. de la ley general, en cumplimiento a los mandatos que establece el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

64. Bajo esta línea de pensamiento, el Ejecutivo del Estado de Sonora se encontró justificado, en un primer momento, en el ámbito de su competencia local, para emitir medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad general de esa entidad federativa, a través de acciones para prevenir, controlar, combatir, contener, mitigar y erradicar la existencia y transmisión de la enfermedad COVID-19, ante la situación de riesgo que vive actualmente el Estado Mexicano derivado de su propagación.

65. Posteriormente, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, emitió el "***Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias*****",** publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil veinte, mismo que fue modifi-

cado por el diverso acuerdo publicado en ese mismo medio de difusión oficial el quince de mayo siguiente.

66. Luego con motivo de la publicación del "***Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas***" emitido por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veinte, a través del cual se establecen lineamientos técnicos específicos para que las empresas y los centros de trabajo retomen o continúen sus actividades bajo protocolos de seguridad sanitaria, que garanticen tanto a su personal como al público en general, que se está cumpliendo con estándares que reducen los riesgos asociados a la enfermedad grave de atención prioritaria COVID-19, el Poder Ejecutivo de Sonora, en coordinación con dicha estrategia, se encontró habilitado para emitir el decreto impugnado, a fin de llevar de manera gradual la reapertura económica de esa entidad federativa.

67. Así, en la medida en que el Poder Ejecutivo de Sonora emitió el decreto impugnado, de diez de junio de dos mil veinte, con base en las facultades que le otorga la Ley General de Salud, la Constitución Local, y en coordinación y respuesta a los diversos Acuerdos emitido por el Secretaría de Salud del Gobierno Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días catorce, quince y veintinueve de mayo de dos mil veinte, para la reapertura de las actividades económicas con motivo de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, resulta evidente que, contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, ello en forma alguna vulnera el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 del Magno Ordenamiento, por lo que devienen **infundados** los argumentos que hace valer relacionados con la falta de competencia del Ejecutivo Local para emitir el acto que impugna en esta instancia.

68. Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 142/2001,** de rubro, texto y datos de identificación que se transcriben a continuación:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: ‘Las

facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, registro digital: 187982).

69. **3.3 Argumento relacionado con la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado.** En otra parte de lo alegado por el Municipio actor, se desprende lo siguiente:

• **El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues incumple con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación**.

70. Lo alegado es **infundado,** pues de la lectura integral del decreto impugnado en esta vía constitucional, se advierte que cumple con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos para cualquier acto de autoridad.

71. En efecto, en la parte considerativa del decreto que se analiza se advierte que la motivación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora para su emisión derivó, como se adelantó, de la estrategia de reapertura de las actividades sociales, educativas, económica y laboral con motivo de los Acuerdos emitidos por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días catorce, quince y veintinueve de mayo de dos mil veinte; aunado a ello, en esta última fecha se llevó a cabo la reunión de la Sesión

Permanente del Consejo Estatal de Salud, en la cual se recomendó sujetarse a la estrategia de "***Sistema de Alerta Sanitaria***" (semáforo) definido por la Federación, el cual establece una apertura gradual, ordenada y cauta en tres etapas de las actividades sociales, educativas y económicas, y se sugieren medidas adicionales.

72. Asimismo, en el decreto impugnado se precisó que su emisión responde a "***las nuevas circunstancias ante la nueva realidad, con un instrumento que además de proporcionar claridad y complemento a las disposiciones previstas en la Constitución Federal, en la Constitución del Estado, en la Ley General de Salud, en la Ley de Salud del Estado y los diversos acuerdos emitidos por las instancias federales y locales para hacer frente a esta pandemia sin precedentes en el mundo y particularmente en nuestro país, nos demos un instrumento que permita la cooperación con las directrices emanadas de las autoridades federales, que también proporcionan un marco de actuación atendiendo a nuestras propias características en el Estado*** …"

73. En ese sentido, como acontece con las leyes en sentido formal,[21] en el caso, se acredita la existencia de situaciones sociales que reclamen ser reguladas para que se colme el requisito de motivación que, por mandato constitucional, deben observar todos los actos de autoridad.

74. Ahora bien, en cuanto a la fundamentación del decreto analizado, como se explicó en el apartado que antecede, ello derivó de la facultad concurrente que en materia de salubridad general cuentan tanto la Federación como las entidades federativas, a fin de realizar **actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles** y de manera específica, a la **influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, dentro de las cuales se ubica la enfermedad derivada del COVID-19.**

75. Lo anterior, siendo que el Ejecutivo demandado señaló que la emisión del decreto impugnado derivó de las facultades que expresamente le confiere

[21] Es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia de la Séptima Época, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351).

la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las previsiones contenidas en la Ley de Salud para el Estado de Sonora, en concordancia con los puntos de acuerdo derivados de la Sesión Permanente del Consejo Estatal de Salud, celebrada el veintinueve de mayo de dos mil veinte, relacionados con la referida enfermedad, en el cual se recomendó sujetarse a la estrategia de reapertura y medidas establecidas por el Gobierno Federal.

76. Por tanto, **el decreto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado,** pues el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora actuó bajo el marco que le confiere la Ley General de Salud, en tanto, como autoridad sanitaria de la entidad, cuenta con facultades para **decretar medidas de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmisibles de naturaleza aguda e infecciosa como lo es la derivada del coronavirus COVID-19,** resultando con ello lo **infundado** del alegato del Municipio demandante en este aspecto.

77. **3.4 Argumentos relacionados con la limitación de la competencia municipal en materia de seguridad y salud pública.** En otro aspecto, el Municipio actor formula lo siguiente:

• **El decreto impugnado permite al Ejecutivo Local disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para su instauración, lo que es exorbitante y, por tanto, inconstitucional,** pues la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo del Estado, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar acciones de seguridad interior que el Ejecutivo Estatal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido petición expresa de la entidad, **lo cual limita la esfera jurídica municipal y de la Federación en materia de seguridad y salud pública.**

• **El decreto impugnado regula una mal llamada seguridad de salubridad interior y permite asignar funciones a las fuerzas armadas,** consistentes en actividades que van dentro de la seguridad pública, según lo dispone el artículo 21 constitucional, en la medida en que **el decreto impugnado permite que el Ejecutivo Estatal disponga de la totalidad de las fuerzas internas y federales para su instauración,** sobre todo realizar fondo ante organismos nacionales e internacionales, en particular en relación con el Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

78. Lo anterior resulta **infundado.**

79. De la lectura integral del **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el diez de junio de dos mil veinte, se advierte que, dentro de las disposiciones que mantiene vigentes del diverso **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, **únicamente sus artículos sexto y décimo cuarto se encuentran relacionados, el primero con la aplicación de sanciones administrativas por el incumplimiento de las determinaciones ahí establecidas; y el segundo, a las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública Local frente a la contingencia sanitaria decretada,** en los términos siguientes:

"Artículo sexto. Sanciones administrativas.

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"En la progresividad de las medidas derivadas de esta contingencia sanitaria epidemiológica, el Congreso Estatal de Salud, podrá solicitar que la Secre-

taría de Seguridad Pública del Estado y las policías municipales, restrinjan el desplazamiento o movilidad humana."

"Artículo décimo cuarto. De la seguridad pública del Estado.

"La Secretaría de Seguridad Pública brindará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de la presente declaratoria de emergencia.

"Adoptará las medidas preventivas y de seguridad ciudadana conforme al nivel y progresividad de acciones o protocolos para garantizar incluso la prestación de servicios esenciales conforme a esta declaratoria de emergencia.

"En los casos de centros de capacitación o entrenamiento, academias de formación o institutos relacionados a seguridad pública, la dependencia dictará las medidas correspondientes para que en la medida de sus necesidades suspendan actividades.

"De este modo también adoptará las medidas correspondientes a la vida interna de los centros de readaptación social, en relación a las visitas familiares de los internos, escuchando en todo momento las recomendaciones de la Secretaría de Salud y del Consejo Estatal de Salud y con ellos evitar la propagación de contagios de COVID-19."

80. Dichas disposiciones, en virtud del **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación de la economía para el Estado de Sonora*",** publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte, continúan vigentes, atendiendo a sus artículos segundo y sexto transitorios, que se transcriben a continuación:

"Segundo. Se abroga, en lo que se oponga al presente, el 'Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud

pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19', publicado el día 25 de marzo de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el tomo CCV, Edición Especial."

"...

"Sexto. Continuarán vigentes mientras se encuentre en etapa de intervalo entre la contingencia sanitaria y la reactivación económica las siguientes disposiciones, las que deberán ser observadas e interpretadas conforme al semáforo emitido por la Secretaría de Salud Federal, los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de Actividades Económicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, el presente decreto, así como por las determinaciones que en su caso adopte el Consejo General de Salud, el Consejo de Salud del Estado y las secretarías de salud federal o estatal:

"A. Ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19

"...

"B. Acciones relacionadas a la población en general.

"...

"C. Sanciones administrativas.

"En términos del artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, cualquier persona física o moral que se oponga, resista o dificulte la implementación de las medidas previstas en la presente declaratoria de emergencia, podrá hacerse acreedora de las sanciones administrativas correspondientes; estando facultada la Secretaría de Salud para solicitar el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora y de las policías municipales, las cuales podrán hacer uso de la fuerza pública a efecto de hacer cumplir las determinaciones emanadas de la presente declaratoria de emergencia.

"Se podrá acordar por el Consejo Estatal de Salud en coparticipación con los Municipios y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, se restrinjan el

desplazamiento o movilidad humana, conforme a la semaforización que debe observase por Municipio. ..."

81. De lo anterior, se desprende que el **artículo sexto** del decreto impugnado relativo a la aplicación de sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento, así como el diverso **décimo cuarto,** relacionado con las acciones que deberá tomar la Secretaría de Seguridad Pública Local frente a la contingencia sanitaria decretada, y en la medida en que no se oponen al decreto impugnado, **continúan vigentes en virtud del diverso decreto relativo a la reactivación de la economía para el Estado de Sonora, publicado en el mismo medio de difusión oficial local el diez de junio de dos mil veinte.**

82. No obstante, **de dichas previsiones no se advierte la limitación o restricción de la competencia municipal en materia de seguridad, ni mucho menos en materia de salud,** pues únicamente se refieren a las acciones que debe realizar la Secretaría de Seguridad Pública del Estado frente a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, así como la aplicación de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, sin que en forma alguna incida en las facultades del ente municipal en la materia, siendo que son mandatos dirigidos a una dependencia del gobierno local.

83. Por tanto, el Municipio demandante parte de una premisa falsa, al alegar que los actos que impugna permiten al Gobierno Estatal hacer uso de las fuerzas armadas alegando que esto es **"*exorbitante y, por tanto, inconstitucional*",** pues los decretos analizados ni siquiera hacen referencia al uso de las fuerzas armadas por parte del Poder Ejecutivo local.

84. Lo anterior es así, máxime que, como se precisó, en el caso, se determinan mandatos concretos dirigidos a la Secretaría de Seguridad Pública local para coadyuvar en el cumplimiento de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad que es objeto de combate, contención y erradicación, no sólo en la entidad, sino en el resto del país, así como a nivel mundial, sin que se advierta, ni el demandante acredite, una afectación directa a su competencia constitucional, de donde resulta lo **infundado** de los argumentos que se formulan en este aspecto.

85. **3.5 Argumentos relacionados con la limitación a la libre administración hacendaria y autonomía financiera del Municipio actor.** En otra parte de sus argumentos, el Municipio actor sostiene:

• **El Ejecutivo Local no puede direccionar recursos presupuestales del Municipio actor en materia de salud sanitaria social en virtud del decreto impugnado,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través del decreto impugnado.

• Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, y los organismos autónomos, no se administrarán con eficiencia, economía, transparencia ni honradez para cumplir los objetivos y programas a los que están destinados. Ello, en la medida en que **el decreto impugnado no puede direccionar los recursos presupuestales del Municipio actor provenientes de la Federación en materia de salud sanitaria social,** máxime que la Legislatura Local no emitió una ley o reforma para cubrir la obligación impuesta a través de dicho decreto.

• **Se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la retención de recursos viola los principios de integridad y libre administración de los recursos públicos municipales,** lo que afecta la autonomía del ente municipal, el federalismo como sistema que articula la división territorial del poder y el sistema de coordinación fiscal.

• **Se viola el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, por cuanto protege la separación de funciones entre los poderes públicos de una entidad federativa**, teniendo en cuenta que **el decreto impugnado viola la autonomía presupuestaria y financiera del Municipio actor, así como el sistema de coordinación fiscal,** en lo relativo al Fondo de Desastres Naturales ("Fonden") del que dispone el Ejecutivo Federal.

• **La intervención del Estado de Sonora respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponde a los Municipios, es de simple mediación administrativa;** en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión, pero no de disposición, suspensión o retención. Por ende, la omisión en la entrega de recursos federales vulnera los principios

constitucionales de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales.

86. Los argumentos anteriores resultan **infundados,** pues de las previsiones contenidas en el decreto impugnado, **en modo alguno inciden en la competencia del Municipio actor.**

87. En efecto, de las disposiciones que continúan vigentes en virtud del decreto impugnado respecto del diverso **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria y epidemiológica y por el que se dictan medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salud pública general del Estado de Sonora y en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, combatir, controlar y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en lo que respecta a la obtención de recursos para enfrentar la pandemia derivada de la enfermedad COVID-19, se observa que se refieren a los siguientes aspectos concretos:

• Artículo séptimo, relativo al acceso a Fondos de Contingencia, en el sentido de que el gobierno local realizará solicitudes para acceder a **recursos federales** correspondientes y de manera particular al **Fondo para la Prevención y Atención de las Emergencias** que exista o llegue a existir, así como a medicamentos, insumos, equipamiento médico o cualquier otra necesidad o requerimiento para poder atender debidamente la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19;

• Artículo octavo, relativo a la transferencia, reasignación, ampliaciones de recursos y utilización de recursos de **Fideicomisos en los que forme parte el gobierno local;** así como la autorización al secretario de Hacienda del Estado para que transfiera, reasigne o amplíe los montos originales asignados a programas en el **presupuesto de egresos de la entidad** para el ejercicio fiscal 2020 a efecto de priorizar la atención de la pandemia COVID-19;

• Artículo noveno, que contiene la instrucción dirigida a todas las dependencias y entidades de la **administración pública estatal** a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, **suscriban convenios de coordinación con**

autoridades federales, estatales o sectores sociales y/o privados, que aseguren una atención transversal a la pandemia de COVID-19;

• Artículo décimo, que regula **acciones que deberá implementar la Secretaría de Hacienda del Estado para establecer estímulos fiscales y programas a efecto de mitigar la afectación en los sectores productivo y laboral** derivados de la contingencia sanitaria del COVID-19; en concreto:

1) Exención temporal del 50% en el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal para las empresas con 50 empleados o menos;

2) Exención temporal del 100% en el pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje;

3) Prórroga para pago de derechos por expedición, canje o revalidación de placas de transporte privado;

4) Prórroga para el pago de servicios de expedición, revalidación y canje de licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico;

5) Exención temporal del 50% en el pago del pago (sic) de derechos registrales por inscripción de vivienda;

6) Programa de suspensión temporal de pagos de créditos otorgados por la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora (Fideson), sin cobro de intereses ordinarios y moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

7) Programa para suspender temporalmente el pago de créditos educativos otorgados por el Estado, sin cobro de intereses ordinarios o moratorios por el periodo de vigencia del presente decreto;

8) Suspensión temporal de los actos y plazos de fiscalización de parte de autoridades locales;

9) Implementar un programa de microcréditos con tasas de interés preferenciales y requisitos mínimos indispensables, para micro negocios a través

de la Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora o cualquier otra dependencia o entidad;

10) Implementar de manera urgente Fondos Estatales para esquemas de garantía para el financiamiento sectorial, en coordinación y potencializado por Nafinsa;

11) Establecimiento urgente de estímulos fiscales temporales al empleo e inversión a través de Prosonora (programa emergente con recursos adicionales); y

12) Acelerar el pago de adeudos a MIPYMES proveedoras del Gobierno del Estado.

• Artículo undécimo, por el que se instruye a la Secretaría de Hacienda Local para que gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal la transferencia de recursos financieros, así como la realización de acciones ante diversas instancias federales, que tengan por objeto mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia en materia de salubridad generada por el COVID-19;

• Artículo décimo tercero, que establece la **estabilidad de obligaciones derivadas de arrendamientos** durante el periodo que dure la contingencia sanitaria del COVID-19, en el sentido de que no podrán ser modificados para efectos de aumentar el monto de la renta en términos del artículo 1674, fracción IV, del Código Civil del Estado de Sonora; siendo que aquéllas que hayan sido afectadas, serán objeto de prorrateo en el resto de los meses del año que corresponda al periodo previsto en el contrato de arrendamiento.

88. De lo anterior se desprende claramente que las previsiones contenidas en el decreto impugnado y que continúan vigentes con motivo del diverso decreto relacionado con la reactivación de la actividad económica en el Estado de Sonora, constituyen previsiones dirigidas a las dependencias del Gobierno estatal para coordinarse con el Gobierno Federal en la obtención de recursos de emergencia que, en su caso, puedan ser requeridos para hacer frente a la enfermedad COVID-19; así como el acceso de fideicomisos en los que participa el gobierno local, así como la instrumentación de acciones para la reasignación de recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020,

a fin de atender las necesidades derivadas con motivo de esa pandemia, **sin que en ninguna de esas previsiones se prevea la afectación de los recursos municipales derivadas de participaciones o aportaciones federales que correspondan al ente municipal.**

89. Ahora, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo décimo del decreto impugnado se prevé el establecimiento de estímulos fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda Local, no pasa desapercibido que el veintiséis de marzo de dos mil veinte, fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado Sonora, las **"*Reglas de Operación mediante las cuales se implementará el Ejercicio y Aplicación de Estímulos Fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales, con la finalidad de atender la situación de emergencia y contingencia sanitaria-epidemiológica y hacer frente a los efectos económicos que de las medidas instrumentadas se deriven*.",** emitidas por la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa, lo cierto es que en ninguna de ellas se restringe o limita de manera absoluta la libre disposición de los recursos que corresponde al Municipio actor, ni se afecta su autonomía financiera, como se aprecia a continuación:

"Capítulo I
"Del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal

"Artículo primero. El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, mismo que se encuentra regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50% (cincuenta por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria.

"Aludido beneficio que será aplicable en la presentación de las declaraciones mensuales de los meses de marzo y abril de 2020, según corresponda, y solamente respecto de aquellos contribuyentes que tengan en su plantilla laboral de uno y hasta 50 trabajadores.

"Se considerará como planilla laboral el número de empleados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social."

"Capítulo II
"Del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje

"Artículo segundo. El estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, mismo que se encuentra regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 100% (cien por ciento) contra el impuesto causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"Capítulo III
"Derechos por servicios del registro público de la propiedad y del comercio

"Artículo tercero. El estímulo fiscal que se otorga por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, por derechos registrales por inscripción de vivienda mismo que se encuentra regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50% (cincuenta por ciento) contra el derecho generado por los servicios prestados durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020."

"Capítulo IV
"Derechos por la expedición, revalidación y canje de licencias de alcoholes

"Artículo cuarto. Se otorga prórroga al día 30 de junio del año 2020 en el pago por la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deban revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deben realizarse cada 3 años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos 40, 45 y 45 Bis de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas Con Contenido Alcohólico."

"Capítulo V
"De los derechos vehiculares

"Artículo quinto. Se otorga prórroga al día 30 de abril del año 2020 en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los efectos legales, sin que dé lugar el pago de derechos adicionales ni por ende el pago de sanciones o accesorios que por ello pudiesen generarse."

"Artículo sexto. Los contribuyentes referidos en los artículos primero y segundo de estas reglas de operación, continuarán obligados a cumplir con las demás obligaciones fiscales previstas en la Ley de Hacienda del Estado y en el Código Fiscal del Estado. El estímulo fiscal se reflejará en el apartado correspondiente de la declaración de pago y será aplicado al monto causado a cargo, cuyo remanente resultará el monto a pagar a cargo del contribuyente, y en todo caso, cumpliendo a su vez con los requisitos de fondo y forma que mediante reglas establezca esta Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora."

"Artículo séptimo. Los estímulos fiscales que aquí se señalan habrán de aplicarse siempre y cuando sea cubierto en tiempo la cantidad a cargo y en una sola exhibición o dentro del plazo establecido para su declaración y entero; y adicional a ello, se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales estatales y no se tengan adeudos con las autoridades fiscales estatales."

"Artículo octavo. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que causen el impuesto para el sostenimiento de las universidades de Sonora, así como las contribuciones para el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública y para el Fortalecimiento de la Infraestructura Educativa por el pago del impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal y los derechos registrales por inscripción de vivienda, en la misma proporción del beneficio que se establece en los artículos primero y tercero, respectivamente, de estas reglas de operación."

"Artículo noveno. Los beneficios a que se refieren las presentes reglas de operación no otorgan a los contribuyentes el derecho a devolución, acreditamiento o compensación alguna ni será aplicable en los accesorios en caso de que éstos se hayan causado."

"Artículo décimo. En caso de que exista contradicción o incompatibilidad con otras disposiciones fiscales estatales, será la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora la encargada de interpretar y aplicar las presentes reglas de operación para cada caso concreto."

Transitorios

"Primero. Las presentes reglas de operación entrarán en vigor el día hábil siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

"Segundo. Publíquense estas reglas de operación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."

90. De lo visto, se desprende que las **"*reglas de operación*"** emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, se encuentran dirigidas a otorgar beneficios y estímulos fiscales a los contribuyentes con motivo de la pandemia derivada del COVID-19, en cumplimiento del decreto impugnado.

91. De manera específica, dicho instrumento normativo establece los siguientes beneficios:

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50% contra el **impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal regulado en el artículo 213 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** aplicable para las declaraciones mensuales de marzo y abril de 2020, según corresponda, y sólo para aquellos contribuyentes con una plantilla laboral registrada ante el Instituto Mexicano del Seguro Social de 1 y hasta 50 trabajadores;

• Estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente al 100% contra el **impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, regulado en el artículo 5 y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,**

causado en cada uno de los meses del periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020;

• Estímulo fiscal consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 50% contra el **derecho por servicios del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, regulado en el artículo 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** durante el periodo de la contingencia sanitaria, relativos a los meses de marzo y abril de 2020.

• Prórroga al treinta de junio de dos mil veinte, en el pago de la revalidación y canje de licencias de alcoholes a los que operen una licencia para el funcionamiento de establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, así como para la revalidación de las licencias que deban revalidarse cada año, durante los meses de enero a mayo y para el canje de licencias que deban realizarse cada tres años durante los meses de enero a mayo, previstas en los artículos **40, 45 y 45 Bis, de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico**;

• Prórroga al treinta de abril de dos mil veinte, en el pago de los derechos por los servicios de revalidación anual de placas vehiculares, el cual de conformidad con lo previsto por **el artículo 312 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora,** habría de efectuarse durante los tres primeros meses del año de calendario que corresponda para todo tipo de placas; virtud de lo cual habrá de considerarse como un pago espontáneo para todos los efectos legales, sin que dé lugar el pago de derechos adicionales ni por ende el pago de sanciones o accesorios que por ello pudiesen generarse

92. En esos términos, resulta claro que, por un lado, los estímulos fiscales y prórrogas otorgados por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, se relacionan con impuestos y derechos locales, regulados en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa, así como la diversa que regula la operación y funcionamiento de los establecimientos destinados a la fabricación, envasamiento, distribución, guarda, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, sin que se restrinja en modo alguno la competencia del Municipio actor,

ni mucho menos se limite de forma absoluta la libre disposición de los recursos que tiene a su cargo, máxime que, en todo caso, tales beneficios únicamente se refieren al pago y entero de los impuestos y derechos referidos al ámbito local y por un tiempo determinado en beneficio de los contribuyentes con motivo de la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19.

93. Por tanto, en la medida en que no se advierte una afectación directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor, en lo relativo a la administración de los recursos presupuestales que le corresponden, ni de aquellos que deriven de participaciones o aportaciones federales que por derecho le correspondan, resulta **infundadas** las alegaciones que hace valer en torno a la violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 116, primer párrafo, de ese Magno Ordenamiento, siendo que los fondos y recursos que le corresponden se ven intocados por el decreto impugnado.

94. **3.6 Argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos.** En otra parte de sus argumentos, se advierte que el Municipio actor reclama lo siguiente:

• **Se produce una limitación de los derechos humanos reconocidos en el Magno Ordenamiento y en tratados internacionales,** como son libertad de acceso a la salud, propiedad privada, libertad de reunión, principio pro persona, principio de progresividad y el derecho a la libertad personal.

95. En estos aspectos, se debe precisar que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

96. Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS

DE PODER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

97. Los reclamos del Municipio actor **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial,** sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

98. Por este motivo, son **infundadas** las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

99. Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

100. Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[22] y **104/2009,**[23] en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

[22] Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

[23] Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

4. PUNTOS RESOLUTIVOS.

101. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional 96/2020.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del **"*Decreto por el que la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora emite las disposiciones para la implementación de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, así como algunas otras disposiciones relacionadas al intervalo entre la contingencia sanitaria epidemiológica y la reactivación económica para el Estado de Sonora*",** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el diez de junio de dos mil veinte.

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

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas y anunció que formularía voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO*

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 2
CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

EMPLAZAMIENTO. CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN SU DILIGENCIACIÓN EL ACTUARIO DEBE DESCRIBIR EN EL ACTA RESPECTIVA LOS DOCUMENTOS Y LAS COPIAS QUE SE ADJUNTARON A LA DEMANDA, CON LAS QUE SE CORRE TRASLADO AL DEMANDADO, POR LO QUE RESULTA APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 39/2020 (10a.).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2022. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS, ANTONIO CEJA OCHOA Y FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ. PONENTE: FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ. SECRETARIO: NAPOLEÓN NEVÁREZ TREVIÑO.

Monterrey, Nuevo León. Acuerdo del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria pública remota por videoconferencia del día tres de mayo de dos mil veintidós.

1. **VISTO,** para resolver la contradicción de tesis 3/2021 entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Civil del Cuarto Circuito.

RESULTANDO:

2. PRIMERO.—**Denuncia de contradicción.** La Magistrada y Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito por oficio presentado el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio que sustentaron al resolver el amparo en revisión 202/2020, en sesión de trece de agosto de dos mil veintiuno y el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito en el amparo en revisión 114/2020, resuelto en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.

3. SEGUNDO.—**Admisión.** La Magistrada presidenta del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, admitió a trámite la denuncia sobre la posible contradicción de tesis y la registró con el número 3/2021.

4. **Trámite. Solicitud de archivos.** También solicitó tanto al Primer como al Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Cuarto Circuito informaran si los criterios sustentados por éstos seguían vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados. El nueve de diciembre de dos mil veintiuno, se tuvieron cumplidos los requerimientos en los que comunicaron que los criterios que sustentaron seguían vigentes y, por ende, se estimó integrada la contradicción de tesis.

5. TERCERO.—**Turno.** El veintidós de febrero de dos mil veintidós, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, fracciones VI y VII, 28, 29 y 30 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, se turnó la presente contradicción de tesis al Magistrado Francisco Eduardo Flores Sánchez para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

6. CUARTO.—En términos de lo dispuesto en los Acuerdos Generales 8/2020, 13/2020 y 1/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19, así como a la reanudación de plazos y el regreso escalonado de los órganos jurisdiccionales, se listó el asunto pendiente de resolución, para sesionarse a través del sistema de videoconferencia.

CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito especializados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince. Lo anterior por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados especializados en materia civil con residencia en este Cuarto Circuito.

8. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por la Magistrada y Magistrados de Circuito integrantes de la región correspondiente, en términos de los artículos 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

9. TERCERO.—**Ejecutorias contendientes.** Es necesario hacer referencia a las posiciones adoptadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes a través de las ejecutorias respectivas, en el orden siguiente.

10. CUARTO.—El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el amparo en revisión **202/2020,** en sesión de trece de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos, determinó lo siguiente:

"... la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el contenido de los artículos 1394 del Código de Comercio, así como el diverso 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas, de los que advirtió que aun cuando los preceptos no empleaban una redacción idéntica, lo cierto era que ambos establecían el siguiente enunciado normativo: 'El actuario o notificador, al efectuar el emplazamiento, deberá correr traslado con la demanda y demás documentos.'

"Tal punto fue la materia de la contradicción de tesis, que radicó en resolver la siguiente interrogante:

"Para que el emplazamiento a juicio sea válido ¿el actuario o notificador debe describir o precisar cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda con las que corre traslado?

"Donde la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como criterio obligatorio, que el actuario debe describir en el acta de emplazamiento qué anexos fueron los que se entregaron a la persona con quien se entendió la diligencia respectiva, por lo que, de no satisfacerse tal requisito, ello ocasionará la ilegalidad en el emplazamiento, al sostener:

"'... es factible concluir que cuando una ley procesal establece como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, ello implica que, a través de la exigencia de tal formalidad (entrega de copias de los documentos que se adjuntan a la demanda), la legislación procesal busca que se observen las normas constitucionales que reconocen el derecho de audiencia, de debido proceso y de certeza jurídica.

"'Así es, la finalidad de que, al practicarse el emplazamiento se corra traslado con la copia de los documentos que la parte actora adjuntó a su demanda, no es otra que la de garantizar que la persona emplazada tenga conocimiento cierto y completo, no sólo de las prestaciones que se le reclaman, sino de los documentos en los cuales la accionante sustenta su acción; a fin de estar en condiciones de contestar la demanda, oponer todas las excepciones que considere pertinentes y, en su caso, aportar las pruebas que considere necesarias para su defensa ...'

"Pero, como se anticipó, tal determinación no aplica en el caso en el que la diligencia de emplazamiento se lleve a cabo conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, ya que esta legislación no exige que el actuario describa cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda, con las que corre traslado, como se advierte de la siguiente transcripción:

"'Artículo 69. ...'

"'Artículo 70. ...'

"De lo descrito se aprecia que la legislación del Estado de Nuevo León no prevé que el actuario deba describir las copias de traslado al momento de emplazar al demandado. Entonces, es inconcuso que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se exige que 'el actuario o notificador indica, describe o establece cuáles son los anexos documentales con los que corrió traslado' no resulta aplicable ..."

11. QUINTO.—El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el amparo en revisión 114/2020, en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos, consideró lo siguiente:

"... la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 107/2020, sostuvo el criterio de que el emplazamiento debe considerarse válido sólo cuando al realizarse la certificación relativa, el notificador describe cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda con las que corre traslado.

"El referido criterio quedó plasmado en la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, Décima Época, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 204, del tenor literal siguiente: 'EMPLAZAMIENTO. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDO SÓLO CUANDO AL REALIZAR LA CERTIFICACIÓN RELATIVA, EL NOTIFICADOR DESCRIBE CUÁLES SON LAS COPIAS DE LOS DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTARON A LA DEMANDA CON LAS QUE CORRE TRASLADO.'

"En esta jurisprudencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el criterio jurídico en el sentido de que la entrega de copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, debe interpretarse de conformidad con el artículo 14 constitucional, a fin de concluir que el emplazamiento debe considerarse válido sólo cuando al realizar la certificación en el acta relativa, el actuario o notificador indica, describe o establece cuáles son los anexos documentales con los que corrió traslado.

"Para ello, dentro de los argumentos de justificación, sostuvo que para considerar que el emplazamiento a juicio cumple con su finalidad constitucional de garantizar al demandado el pleno ejercicio a la defensa, la información que a través de él se proporcione al enjuiciado debe otorgar la suficiente certeza jurí-

dica respecto a la fidelidad de los términos en los que el accionante formuló su demanda y de los documentos que adjuntó a ésta.

"Igualmente, consideró que tal finalidad consiste en que el emplazado tenga conocimiento cierto y completo, no únicamente de las prestaciones que se le reclaman, sino de los documentos en los cuales el accionante sustenta su acción, para estar en posibilidad de ejercer plenamente su derecho a la defensa mediante actos jurídicos como contestar la demanda, oponer todas las excepciones que considere pertinentes y, en su caso, aportar las pruebas que considere necesarias para su defensa.

"Así, concluyó que la formalidad de exigir que el actuario certifique y describa en el emplazamiento los documentos con los que corrió traslado al demandado no constituye un requisito irrazonable o difícil de cumplir por parte del actuario o notificador, pues éste sólo debe identificar en el acta de emplazamiento cuáles son, en cada caso, los anexos con cuyas copias corre traslado.

"Ahora, un punto importante a dilucidar para aplicar este criterio jurídico, es que, como lo indicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la especie, la ley procesal respectiva establezca como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta.

"En ese sentido, las reglas del emplazamiento a juicio ordinario civil se encuentran establecidas en los artículos 69 y 70 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, que establecen textualmente lo siguiente:

"'Artículo 69. ...'

"'Artículo 70. ...'

"De la lectura del contenido de los anteriores preceptos, es evidente que no establecen como requisito la obligación de 'correr traslado'; sin embargo, también debe tenerse en consideración el artículo 614, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado, que dispone:

"'Artículo 614. Al escrito de demanda se acompañarán necesariamente:

"'…

"'IV. Tantas copias simples o fotostáticas siempre que sean legibles a simple vista, cuántas fueren las personas demandadas, del escrito de demanda y de todos los documentos que acompañe, para el efecto de correr traslado.'

"De esta norma se desprende que la ley adjetiva civil local exige que a la demanda se acompañen copias del escrito de demanda y documentos para 'correr traslado' lo que conduce a establecer que es regla expresa entregar en la diligencia de emplazamiento copia de la demanda y de todos los documentos base de la acción ..."

12. SEXTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer término, es dable precisar que la contradicción de tesis se configura cuando los Tribunales Colegiados, al resolver los negocios jurídicos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales (incluso cuando éstas parten de aspectos fácticos distintos) frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

13. Lo anterior se desprende de la tesis que se aplica por analogía y en lo conducente, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[1]

14. Acorde con lo apuntado, en el caso sí existe la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados que son parte en la presente controversia, pues a partir del análisis de un mismo tema jurídico como lo fue la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trata de asuntos que se rigen bajo el Código de

[1] Tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 7, del Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 164120».

Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, respecto de la exigencia para el actuario al verificar la diligencia de emplazamiento de precisar cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda con las que se corre traslado a la demandada, arribaron a criterios opuestos.

15. Esto es así, ya que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, en cuanto a la temática indicada, partió del hecho consistente en que, acorde con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis de la que emanó la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.), la formalidad de describir en el acta de emplazamiento qué anexos fueron los que se entregaron a la persona con la que se entendió la diligencia respectiva es aplicable únicamente cuando la ley procesal establece la formalidad de entregar las copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjunten a ésta.

16. Razón por la cual analizó el contenido de los artículos 69 y 70 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León y al advertir que no hacían referencia expresa a la necesidad de describir en el acta de emplazamiento cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda, resolvió que el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis de la que emanó la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) no resultaba aplicable.

17. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito concluyó sobre la aplicación de tal jurisprudencia.

18. Lo anterior, al considerar que aun cuando del contenido de los artículos 69 y 70 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, no se desprende la obligación de "correr traslado" con las copias de los documentos anexos a la demanda; sin embargo, debía tenerse en consideración que el diverso numeral 614, fracción IV, de la citada legislación procesal, sí dispone que a la demanda deberán acompañarse las copias de ésta y demás documentos para correr traslado a la demandada.

19. De ese modo, al interpretar de manera conjunta los artículos 69, 70 y 614, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, concluyó sobre la aplicación de la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20. Lo reseñado, como se indicó en líneas anteriores, evidencia que sí existe contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados que son parte en la presente controversia pues, al abordar el análisis de un mismo tema jurídico como fue la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al verificarse la diligencia de emplazamiento conforme al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, arribaron a criterios opuestos.

21. De ese modo, al haberse determinado la discrepancia entre los criterios asumidos por los Tribunales Colegiados respecto del mismo problema jurídico, cabe formular los siguientes cuestionamientos:

22. ¿La jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta o no aplicable cuando se trata de asuntos que se rigen bajo el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León respecto de la exigencia para el actuario de precisar cuáles son las copias de los documentos exhibidos con la demanda con las que se corre traslado a la demandada al realizar la diligencia de emplazamiento?

23. ¿El texto del artículo 614 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León contiene una formalidad propia de esa actuación?

24. SÉPTIMO.—**Estudio.** Para determinar qué criterio debe prevalecer, en primer lugar, se considera necesario aludir al contenido de las consideraciones medulares en las que se sustentó la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

25. Después, se hará la confrontación entre las disposiciones normativas citadas para efecto de verificar si los enunciados que encierran guardan similitud con la legislación local y de ser así concluir sobre la aplicación de la jurisprudencia indicada.

26. Consideraciones medulares en las que se sustentó la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 107/2020 de la que emanó la jurispruden-

cia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"... El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región considera que, conforme al artículo 1394 del Código de Comercio, tratándose del emplazamiento en todos los casos se le entregará al demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de la demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061 de esa misma codificación.

"El artículo 1394 del Código de Comercio, en lo conducente, establece:

"'Artículo 1394. La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al demandado, su representante o la persona con la que se entienda, de las indicadas en el artículo anterior; de no hacerse el pago, se requerirá al demandado, su representante o la persona con quien se entiende la diligencia, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que, de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor. A continuación, se emplazará al demandado.

"'En todos los casos se le entregará a dicho demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061. ...'

"Asimismo, el mencionado Tribunal Colegiado precisó que, conforme a tal precepto, el notificador debía especificar de cuántas fojas se conformaba el ocurso inicial de demanda y describir qué anexos fueron los que se entregaron a la persona con quien se entendió la diligencia; por lo que, al no haber procedido de esa forma, se transgredieron contra la parte quejosa (demandada en el juicio ejecutivo mercantil) los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

"Por su parte, el Pleno del Decimonoveno Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2014, interpretó el artículo 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas.

"Ese numeral es de la literalidad siguiente:

"'Artículo 67. Los emplazamientos deberán hacerse conforme a las siguientes reglas: ...

"'IV. El emplazamiento se entenderá directamente con el interesado si estuviere presente, entregándosele copia de la demanda y demás documentos y del auto o proveído que deba notificarse. Si la persona a quien se hace el emplazamiento no fuere encontrada en su domicilio se le dejará citatorio para hora fija, dentro de las horas hábiles del día siguiente. En caso de que no espere, se le hará notificación por cédula. La cédula en estos casos se entregará a los parientes o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona adulta que viva en la casa, después de que el notificador se haya cerciorado de que allí tiene su domicilio la persona que debe ser citada, de todo lo cual asentará razón en la diligencia. Tratándose de arrendamiento o desahucio de vivienda o departamento, la cédula no podrá dejarse con personas que dependan del propietario. La cédula contendrá mención del juicio de que se trate y la inserción del auto o proveído que deba notificarse, y se entregará junto con las copias del traslado. La persona que la recoja deberá firmar por su recibo, y si se rehusare, se pondrá razón en la diligencia, debiendo expresarse el nombre de ella o la manifestación de que se negó a darlo. Sólo podrá hacerse el emplazamiento por cédula cuando se realice en el domicilio del emplazado y éste no esté presente; en los demás casos deberá hacerse personal y directamente; ...'

"Con base en ese precepto, particularmente a partir del contenido de la fracción IV, el Pleno de Circuito en cita estimó lo contrario. Lo anterior, pues concluyó lo siguiente: 'aunque el correrle traslado a la parte demandada con las copias de la demanda y anexos, y de que dicha circunstancia el diligenciario deba realizar razón de ello (sic) sea un requisito formal, debe estimarse que detallar en qué consisten tales anexos, no constituye propiamente un requisito esencial para la validez del emplazamiento y, en su caso, tal imprecisión (sic) se encuentra satisfecha al cumplirse el objeto del mismo y, por tanto, esa circunstancia no produce indefensión de la parte demandada. ...'

"Criterio que debe prevalecer. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que el actuario

debe describir en el acta de emplazamiento qué anexos fueron los que se entregaron a la persona con quien se entendió la diligencia respectiva, por lo que, de no satisfacerse tal requisito, ello ocasionará la ilegalidad en el emplazamiento.

"... esta Primera Sala arriba a la convicción de que si la ley procesal respectiva establece como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, tal enunciado normativo debe interpretarse de conformidad con el artículo 14 constitucional, a fin de concluir que el actuario tiene el imperativo legal de describir en el acta de emplazamiento qué anexos fueron los que se entregaron a la persona con quien se entendió la diligencia respectiva, por lo que, de no satisfacerse tal requisito, ello ocasionará la invalidez del emplazamiento.

"Esta Primera Sala ya ha establecido en jurisprudencia firme que uno de los requisitos de validez del emplazamiento es el relativo a que el actuario o notificador, en el acta de emplazamiento, certifique que entregó las copias de la demanda (debidamente selladas y cotejadas); de modo que, al no hacerlo así, ello traerá como consecuencia la nulidad de la diligencia respectiva.

"Cierto, respecto al tópico relativo a la entrega de copias de la demanda como formalidad y requisito de validez del emplazamiento, esta Primera Sala ya se ha pronunciado en la jurisprudencia 1a./J. 22/2018 (10a.), que derivó de la contradicción de tesis 118/2017.

"Esa jurisprudencia a que se alude es de título, subtítulo y texto siguientes:

"'EMPLAZAMIENTO. LA OMISIÓN DEL ACTUARIO DE CERTIFICAR LA ENTREGA DE LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA DEBIDAMENTE SELLADAS Y COTEJADAS CON SU ORIGINAL, OCASIONA LA ILEGALIDAD DE DICHA DILIGENCIA. ...'

"Como se ve, al resolver la diversa contradicción de tesis 118/2017, esta Primera Sala se ocupó de establecer si el actuario debía o no certificar que entregó las copias de traslado de la demanda.

"Sin embargo, en esa ocasión esta Primera Sala no tuvo oportunidad de resolver, pues no era materia de la contradicción, si como requisito de validez

del emplazamiento el actuario debía certificar que hizo entrega de las copias de traslado de los demás documentos que se adjuntaban a la demanda, menos aún resolvió si dicho notificador debía describir cuáles eran los anexos con cuyas copias corría traslado. Por ende, dado que, en el caso, la pregunta que deriva de la contradicción de criterios sí permite hacer un pronunciamiento en tal sentido, esta Primera Sala abordará dicho tópico.

"Ahora bien, es cierto que el enunciado normativo que aquí se analiza (relativo a que el actuario o notificador, al efectuar el emplazamiento, deberá correr traslado con la 'demanda y demás documentos' que se adjuntan a ésta) no contiene la orden expresa de que el fedatario público encargado de practicar el emplazamiento describa en el acta de emplazamiento cuáles son esos anexos documentales con los que corrió traslado.

"Sin embargo, los artículos aplicados por los órganos contendientes no deben interpretarse sólo de manera literal o gramatical; pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado consistentemente que los preceptos que establecen las formalidades del emplazamiento a un procedimiento jurisdiccional deben interpretase de conformidad con las normas constitucionales que reconocen el derecho de audiencia, de debido proceso y de certeza jurídica.

"... Por ende, la falta de observancia de las formalidades en el emplazamiento trae como consecuencia su nulidad, pues debe garantizarse que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio entablado en su contra y de sus consecuencias; sólo así tendrá oportunidad de defenderse.

"Bajo esta lógica, es factible concluir que cuando una ley procesal establece como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, ello implica que, a través de la exigencia de tal formalidad (entrega de copias de los documentos que se adjuntan a la demanda), la legislación procesal busca que se observen las normas constitucionales que reconocen el derecho de audiencia, de debido proceso y de certeza jurídica.

"Así es, la finalidad de que, al practicarse el emplazamiento se corra traslado con la copia de los documentos que la parte actora adjuntó a su demanda,

no es otra que la de garantizar que la persona emplazada tenga conocimiento cierto y completo, no sólo de las prestaciones que se le reclaman, sino de los documentos en los cuales la accionante sustenta su acción; a fin de estar en condiciones de contestar la demanda, oponer todas las excepciones que considere pertinentes y, en su caso, aportar las pruebas que considere necesarias para su defensa.

"... Por tanto, si al practicar el emplazamiento el actuario no certifica que corrió traslado con las copias de los documentos que el actor adjuntó a la demanda, o bien, en la certificación que asienta en el acta relativa no se establece cuáles son esos documentos que se adjuntaron y con cuyas copias corrió traslado, no es factible concluir que la diligencia de emplazamiento cumplió su objetivo constitucional de hacer saber de manera cierta al demandado aquella información que le permitirá ejercer adecuadamente su derecho a la defensa. ..."

27. Jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 204, «con el número de registro digital: 2022118».

"EMPLAZAMIENTO. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDO SÓLO CUANDO AL REALIZAR LA CERTIFICACIÓN RELATIVA, EL NOTIFICADOR DESCRIBE CUÁLES SON LAS COPIAS DE LOS DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTARON A LA DEMANDA CON LAS QUE CORRE TRASLADO.

"Hechos: Los órganos colegiados contendientes analizaron si como requisito de validez del emplazamiento, el actuario o notificador debe describir cuáles son las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda con las que corre traslado.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que si la ley procesal respectiva establece como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, tal enunciado normativo debe interpretarse de conformidad con el artículo 14 constitucional, a fin de concluir

que el emplazamiento debe considerarse válido sólo cuando al realizar la certificación en el acta relativa, el actuario o notificador indica, describe o establece cuáles son los anexos documentales con los que corrió traslado.

"Justificación: La importancia y trascendencia del emplazamiento han sido reiteradamente reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que la falta de emplazamiento o su defectuosa práctica constituyen la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del procedimiento. En ese sentido, los preceptos que establecen las formalidades del emplazamiento a un procedimiento jurisdiccional deben interpretarse de conformidad con las normas constitucionales que reconocen el derecho de audiencia, al debido proceso y de certeza jurídica. Esto último se traduce en que para considerar que el emplazamiento a juicio cumple con su finalidad constitucional de garantizar al demandado el pleno ejercicio a la defensa, la información que a través de él se proporcione al enjuiciado debe otorgar la suficiente certeza jurídica respecto a la fidelidad de los términos en los que el accionante formuló su demanda y de los documentos que adjuntó a ésta. Dicho de otro modo, la finalidad legal y constitucional del emplazamiento no es la de proporcionar al demandado cualquier información o información incompleta respecto al juicio instaurado en su contra por la actora, sino que tal finalidad consiste en que el emplazado tenga conocimiento cierto y completo, no únicamente de las prestaciones que se le reclaman, sino de los documentos en los cuales la accionante sustenta su acción, a fin de estar en posibilidad de ejercer plenamente su derecho a la defensa mediante actos jurídicos como contestar la demanda, oponer todas las excepciones que considere pertinentes y, en su caso, aportar las pruebas que considere necesarias para su defensa. Bajo esta lógica, si la ley procesal respectiva establece como formalidad del emplazamiento el entregar copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjuntan a ésta, tal enunciado normativo debe interpretarse de conformidad con el artículo 14 constitucional a fin de concluir que el emplazamiento debe considerarse válido sólo cuando al realizar la certificación relativa, el actuario o notificador indica, describe o establece cuáles son esos documentos que se adjuntaron y con cuyas copias corrió traslado. Tal formalidad en el emplazamiento no constituye un requisito irrazonable o difícil de cumplir por parte del actuario o notificador, pues éste sólo debe identificar en

el acta de emplazamiento cuáles son, en cada caso, los anexos con cuyas copias corre traslado."

28. Confrontación entre las disposiciones normativas citadas para efecto de verificar si los enunciados que encierran guardan similitud y de ser así concluir sobre la aplicación de la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

29. Del artículo 1394 del Código de Comercio, en lo que interesa, se advierte que: "... *en todos los casos se le entregará a dicho demandado ... copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061*. ..."

30. Por su parte, en el artículo 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas, se menciona que la cédula del emplazamiento: "... *contendrá mención del juicio de que se trate y la inserción del auto o proveído que deba notificarse, y se entregará junto con las copias del traslado*. ..."

31. Como se aprecia, los enunciados normativos contenidos en los artículos citados como común denominador exigen que al emplazar a la demandada se le corra traslado tanto con la copia de la demanda como con la de los demás documentos anexos a ésta.

32. De ese modo, el aspecto a identificar para efecto de concluir sobre la aplicación de la jurisprudencia en cuestión consiste en que, si en la ley procesal respectiva se establece como formalidad del emplazamiento el entregar las copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjunten a ésta, entonces el actuario al practicar la diligencia, deberá certificar y describir todos y cada uno de esos documentos para que se considere válida su actuación.

33. En el caso de la contradicción de tesis resuelta por el Alto Tribunal se analizó tanto el contenido de una legislación federal como una del orden común con redacción semejante y al efecto se consideró que tanto el artículo 1394 del Código de Comercio, como el 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas, reunían la característica consistente en establecer como formalidad del emplazamiento la obligatoriedad de entregar y describir las copias de traslado de la demanda y demás documentos que se adjunten a ésta.

34. Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.

"**Artículo 69.** El emplazamiento del demandado, y salvo los casos determinados en la ley, deberá hacérsele personalmente en el domicilio designado al efecto, por el actuario o por el secretario. También se hará personalmente la primera notificación en el procedimiento de actos prejudiciales o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de los mismos a las partes.

"Si no se encontrare presente la persona interesada y después de que el notificador se cerciore, por el informe de dos vecinos, de que la persona de que se trata, vive ciertamente en el lugar designado, de todo lo que tomará razón pormenorizada en los autos, suscribiendo el acta los vecinos, si quisieren y supieren hacerlo; la notificación se llevará a efecto por medio de un instructivo en el que se hará constar el número de expediente, el nombre y apellidos del promovente, el objeto y naturaleza de la promoción, el del Juez o tribunal que mande practicar la diligencia, copia íntegra de la determinación que se mande notificar, la fecha y hora en que se entregue el instructivo y el nombre y apellido de la persona a quien se entrega."

"**Artículo 70.** Una vez que se ha generado un usuario y contraseña para la consulta de expedientes, se deberá generar una contraseña adicional para enviar promociones electrónicas por medio de la página del tribunal virtual. Esta segunda autorización se hará también por el tribunal que conoce la causa por medio de decreto, a petición escrita del usuario dentro del expediente físico. La autorización para enviar promociones electrónicas sólo la podrá otorgar el tribunal correspondiente."

"**Artículo 614.** Al escrito de demanda se acompañarán necesariamente: ...

"**IV.** Tantas copias simples o fotostáticas siempre que sean legibles a simple vista, cuantas fueren las personas demandadas, del escrito de demanda y de todos los documentos que acompañe, para el efecto de correr traslado."

35. En el caso de la legislación local, si bien en los artículos 69 y 70, que describen en términos generales las reglas a las que debe sujetarse el actuario al llevar a cabo el emplazamiento, no se contempla como formalidad el que deba describir las copias de las constancias anexadas a la demanda, lo cierto es que

esta exigencia sí está contenida en el diverso artículo 614, fracción IV, el cual dispone que junto con la demanda se acompañarán las copias de ésta, así como de todos los documentos que se anexen para correr traslado a la demandada.

36. Ahora bien, la interpretación sistemática de este precepto con el contenido de los artículos 69 y 70, lleva a sostener que tal disposición sí contiene una formalidad especial propia del emplazamiento.

37. La interpretación de que se trata encuentra justificación en el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. II/2021 (10a.) que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, febrero de 2021, Tomo I, página 837, «con número de registro digital: 2022675», con el rubro y texto siguientes:

"INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. PUEDE PREVALECER INCLUSO SOBRE LO PRECISADO EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS O EN LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, CUANDO RESULTE COHERENTE CON LA VOLUNTAD OBJETIVA QUE SUBYACE A LA NORMA.

"Hechos: En una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto la Juez de Distrito, para atribuir el significado de un precepto, acudió a su interpretación sistemática con otro artículo del mismo ordenamiento, no obstante que en la exposición de motivos que dio origen a dicho precepto se hubiese señalado lo contrario.

"Criterio jurídico: La interpretación sistemática de las normas que consiste en conferirles un significado, en atención al contexto normativo o marco legal en que se ubican, puede prevalecer, incluso, sobre el entendimiento subjetivo que el legislador les pretendió asignar a través de los trabajos preparatorios (exposiciones de motivos, dictámenes, opiniones, etcétera), siempre y cuando esa interpretación resulte coherente axiológicamente o afín a la voluntad objetiva que subyace a las normas.

"Justificación: Lo anterior es así, porque la interpretación sistemática se pondera por encima de dicho entendimiento subjetivo, de modo que puede demostrarse racionalmente que la voluntad de la ley resulta diversa a la voluntad del

legislador en la exposición de motivos o dictámenes que hayan dado origen a los preceptos materia de esa interpretación."

38. En efecto, la locución "correr traslado" empleada por el legislador en el precepto 614 ya indicado tiene correspondencia con la obligación de entregar copia de los documentos de que se trate.

39. Lo anterior se corrobora al traer a colación en forma ejemplificativa algunas de las consideraciones plasmadas en la contradicción de tesis 541/2012, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de donde surgió la jurisprudencia «1a./J. 37/2013 (10a.)», de rubro: "INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA. EL AUTO QUE LO ADMITE DEBE NOTIFICARSE EN FORMA DOMICILIARIA (INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN 'SE CORRERÁ TRASLADO' PREVISTA EN EL ARTÍCULO 436, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE PUEBLA)."

40. Al examinar los vocablos contenidos en los preceptos que igualmente rigen a la formalidad del emplazamiento en los incidentes, sostuvo lo que en la parte que interesa dice:

"... el vocablo 'correr' proviene del latín '*currere*' de cuyas múltiples acepciones para el caso resulta más adecuada la relativa a: 'Hacer que una cosa pase o se deslice de un lado a otro, cambiarla de sitio';[2] mientras que el vocablo 'traslado' procede del latín tardío *traslato*, supino[3] de *traslatum*, o su equivalente transferir que significa 'llevar a otro lado' derivado del compuesto trans 'a través, al otro lado'[4] y *fero-re* 'llevar', es decir, también implica la acepción de dar o bien de 'informar de un acuerdo oficial a la persona o parte interesadas.'[5]

---

[2] *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Disponible en: *http://lema.rae.es/drae/?val=correr*

[3] El término *supino*, es entendido aquí como una parte de la morfología verbal del latín. Esto es, una de las formas nominales propia del verbo latino que, desde el punto de vista de la sintaxis no pasó al castellano; sin embargo, con los aspectos morfológicos (de forma) sí dejó huella en el castellano. Munguía, Santiago, *Diccionario etimológico latino-español*, Madrid, Anaya, 1985.

[4] Trans: preposición de acusativo, de un lado a otro, más allá de, por encima de. Etimología jurídica, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sexta edición, página 484.

[5] *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Disponible en: *http://lema.rae.es/drae/?val=traslado*

"Lo cual corrobora la idea respecto a que 'correr traslado' implica la acción de dar o llevar las copias de un lado a otro, es decir, trasladar los documentos del expediente a las manos de la parte interesada.

"Por otra parte, la doctrina señala que la locución traslado se define como la acción y efecto de comunicar a la parte contraria un escrito o documento para que haga valer contra él las defensas de que se crea asistida;[6] otras posturas muestran que:

"'... cuando se trata de peticiones o documentos, de transferirlos al otro lado, es decir, ordinariamente al otro litigante, para que éste cumpla con una carga específica: la de contestarlo o no, según así le conviniere a su interés jurídico. Cumpliéndose con ello, como veremos luego, con el principio del «debido proceso», bilateralidad de la audiencia, y/o contradictorio.

"'Pallares[7] entiende por traslado «la comunicación o conocimiento que se da a algunos de los litigantes de lo pedido o expresado por el otro, a fin de que el primero haga valer sus derechos, y también la comunicación de los documentos exhibidos por la contraparte, siempre con el mismo objeto».

"'Cabanellas[8] alude a que el término «traslado» hace referencia tanto a «copia de un documento», como a la «comunicación que de las pretensiones o alegatos de una parte se da a otra, para su conocimiento, impugnación o conformidad».[9] Analiza también lo que debe entenderse por «traslado de autos», aludiendo al «paso de las actuaciones judiciales a una de las partes, para que dentro del plazo legal o fijado, tome conocimiento de alguna petición o alegato de la otra, a fin de expresar lo que a su derecho convenga o adoptar la actitud procesal conducente».

[6] En alusión a Couture. Santo de Víctor. *Diccionario de Derecho Procesal*. Editorial Universidad. Buenos Aires 1995. Página 413.
[7] *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, 1959, pág. 663.
[8] *Diccionario de Derecho usual*, t. III, pág. 764.
[9] Expresamos el sentido referido concretamente a la voz traslado que aquí se analiza, ya que este autor indica que también se entiende por traslado a la "disposición que obliga a un empleado a cambiar de oficina o residencia por ascenso, nuevo destino, medida disciplinaria, sanción hipócrita gubernativa y otras causas, generalmente ajenas a su voluntad o deseos". Lo que por razones obvias tienen atingencia con otra rama específica del orden jurídico: el derecho laboral.

"'D'Alessio y Yáñez[10] al tratar lo que entienden por concepto de traslado, nos dicen que se trata de «actos procesales judiciales» por los que «se dispone comunicar a una parte las pretensiones de su contraria a fin de que exprese lo que creyere conveniente, a su respecto».

"'Fernández[11] indica que: «se llama traslado a la providencia por la cual el Juez comunica a una de las partes las peticiones o escritos de la contraria, importando la obligación de entregarle copia de ellos, copia que recibe el mismo nombre».

"'Alsina[12] enseña que: «en el proceso civil no existe comunicación directa entre las partes ... por lo que el Juez debe poner en conocimiento de una de ellas la petición formulada por escrito por la otra mediante la providencia de traslado».

"'Palacio[13] enseña que: «llámese traslados a las providencias mediante las cuales el Juez o tribunal dispone poner en conocimiento de una de las partes alguna petición formulada por la otra».

"'Mercader[14] comienza por señalar «que la costumbre quiere reservar la palabra traslado para aludir a los que se sustancian entre los particulares que intervienen en la relación procesal».

"'Agrega que no cree que tal concepto «pueda ser defendido bajo el amparo de premisas técnicas», por lo que piensa que el traslado «implica la comunicación que se hace a una de las partes de lo que la otra pretende o alega, a fin de que se entere y responda, si así lo desea». Finaliza diciendo que «parecería que el traslado representase la ocasión de comunicar únicamente las pretensiones últimas o inmediatas que deduce el adversario».

"'Ayarragaray y de Gregorio Lavié[15] explican que el término traslado[16] «significa en el derecho español, y en la Argentina copia y se incorporó al código derogado como notificación con copia».'[17]

---

[10] *Código de procedimientos civil y comercial comentado y concordado*, Ed. Omeba, pág. 170.
[11] *Código de procedimientos civil y comercial comentado*, Edic. 1955, t. I, pág. 107, nota 45.
[12] *Derecho procesal*, 2a. Ed., t. I, pág. 683, No. 21, "Medios de comunicación", párrafo a).
[13] *Derecho procesal civil*, "Parte General", t. I, pág. 327.
[14] *Estudios de Derecho procesal*, pág. 56, No. 17. Ver Morello, *La reforma procesal civil en Buenos Aires*, pág. 257, sumario 53.

"De las diversas posiciones doctrinarias destaca que el término 'traslado' es usado en las legislaciones con el objeto de procurar la igualdad de partes en los procedimientos, lo que a su vez resguarda el principio contradictorio que prevalece en los procedimientos civiles, especialmente en los sistemas de derecho procesal escriturario, como sucede en el caso de la legislación de Puebla, pues el enterar debidamente a la contraparte del contenido de los documentos que contienen las acciones principales del juicio repercute de forma positiva en la satisfacción de las garantías del debido proceso.

"De modo que, en nuestro sistema jurídico es indubitable que la acción de traslado, como se ha sostenido, tiene como finalidad el enterar a la otra parte de las etapas cruciales del procedimiento, lo cual sólo se logra mediante la entrega de los documentos relativos a la demanda inicial en la medida que contiene la descripción de las acciones intentadas, ..."

41. Por tanto, al aplicarse estas premisas distintivas a la materia del presente estudio, es factible concluir que si la fracción IV del artículo 614 indica que deben anexarse "tantas copias simples o fotostáticas del escrito de demanda y de todos los documentos que acompañe –el promovente– para el efecto de correr traslado".

42. Entonces, como este vocablo implica la acción de dar o llevar las copias de un lado a otro a efecto de enterar debidamente a la contraparte del contenido de los documentos que contienen las acciones principales del juicio lo que repercute de forma positiva en la satisfacción de las garantías del debido proceso, al tener tal acto lugar en la diligencia de emplazamiento sí constituye una formalidad más de esa actuación la entrega y descripción "de todos los documentos que acompañe" –el promovente–.

43. Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 614, fracción IV, esté en el libro segundo denominado "De la jurisdicción contenciosa", título primero,

[15] *Código procesal civil y comercial comentado*, Ed. Zavalía, Bs. As., 1968, pág. 182 en comentario al art. 120 de la Ley 17.454. En la página 720 dicen: "se emplea el vocablo traslado que en buen romance quiere decir copia de la demanda, y se le usa metafóricamente como sinónimo de notificación y emplazamiento".
[16] Tal sentido dicen pasó al art. 6o. de la Ley 14.237 y al 120 de la Ley 17.454, ley esta última que sanciona el flamante código procesal y comercial de la Nación.
[17] Enciclopedia jurídica Omeba, tomo XXVI, páginas 365 a 386.

capítulo único, "De las Reglas Generales para Todos los Juicios", en modo alguno permite llegar a distinta conclusión ya que, en primer lugar, la regla en él contenida por disposición expresa del legislador debe regir en toda clase de juicios y, en segundo lugar, el intérprete de la ley no debe sólo atender en puridad al significado de la letra, vocablos o frases utilizados por el legislador en determinados preceptos como serían los artículos 69 y 70. Por el contrario, también debe observar y respetar ese fin último que subyace en la legislación de que se trata, es decir, deberá tener presente la finalidad o propósito latente y genérico que se encuentra inmerso en el *corpus iuris* del que es parte integrante.

44. La interpretación sistemática señala que no deberá atenderse a la norma o normas aisladamente consideradas, sino al contexto en que se sitúan. Tal ejercicio puede ser más o menos amplio: los demás apartados de un mismo artículo, el resto de los preceptos de una misma ley o hasta llegar incluso a la totalidad de las normas que componen un sistema jurídico.

45. De ese modo, las reglas para efectuar los emplazamientos a juicio no pueden quedar restringidas al contenido de alguna o algunas disposiciones determinadas.

46. Por el contrario, deben ser producto de la totalidad de las normas en que se incorporan tales reglas, razón por la cual la contenida en el artículo 614, fracción IV, consistente en la necesidad de correr traslado de la copia de la demanda y de los demás documentos que se acompañen a ésta debe observarse en conjunto con el resto de las contenidas en los diversos numerales 69 y 70 y del enunciado normativo interpretado en la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la práctica del emplazamiento.

47. OCTAVO.—Decisión. En atención a lo expuesto, este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia obligatoria, en términos del segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la tesis que a continuación se precisa.

EMPLAZAMIENTO. CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA SU DILIGENCIACIÓN, RESULTA APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 39/2020 (10a.) DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes efectuaron el análisis de un mismo tema jurídico consistente en la aplicabilidad de la jurisprudencia 39/2020 (sic) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos que se rigen bajo la legislación procesal civil para el Estado de Nuevo León, respecto de la obligación del actuario en precisar las copias de los documentos que se adjuntaron a la demanda con las que se corre traslado al momento de verificarse el emplazamiento y arribaron a criterios opuestos. Uno de ellos, el Primer Tribunal Colegiado consideró que la jurisprudencia de mérito sí resultaba aplicable mientras que el Tercer Tribunal Colegiado concluyó lo contrario.

Criterio jurídico. Este Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito determina que la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta aplicable cuando se trata de asuntos que se rigen bajo el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.

Justificación. Esto se debe a que en la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que de la interpretación de los artículos 1394 del Código de Comercio y 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas al emplazar a la demandada se le debe correr traslado tanto con la copia de la demanda y los demás documentos anexos a ésta, los cuales el actuario deberá certificar y describir para que se considere válida su actuación. En el caso de la legislación procesal civil para el Estado de Nuevo León esta exigencia se contempla en el artículo 614, fracción IV, que dispone la obligación de anexar tantas copias simples o fotostáticas del escrito de demanda y de todos los documentos que acompañe el promovente para el efecto de correr traslado, ya que esta última locución tiene correspondencia con la obligación de entregar y describir todos los documentos que se entreguen al demandado. La circunstancia de que el artículo en cita esté en el libro segundo denominado De la jurisdicción contenciosa, título primero, capítulo único, de las Reglas generales para todos los juicios, no permite llegar a distinta conclusión ya que, en primer lugar, la regla en él contenida por disposición expresa del legislador debe regir en toda clase de juicios y, en segundo lugar, el intérprete de la ley no debe sólo atender en puridad al significado de la letra, vocablos o frases utilizados por el legislador en determinados preceptos como serían los artículos 69 y 70. Por el contrario, también debe observar y respetar ese fin último que subyace en la legislación de que se trata, es decir, deberá tener presente la finalidad o propósito latente y genérico que se encuentra inmerso en el *corpus iuris* del que es parte integrante, de modo que las reglas para efec-

tuar los emplazamientos a juicio no pueden quedar restringidas al contenido de alguna o algunas disposiciones determinadas.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis en términos de las consideraciones expresadas en el considerando sexto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno de Circuito (sic) en Materia Civil del Cuarto Circuito en términos del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 218 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; en términos del artículo 11, fracción I, del Acuerdo General 13/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19, publíquense y anótese en el libro de registro; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, por unanimidad de tres votos de los Magistrados José Jorge López Campos (presidente), Antonio Ceja Ochoa y Francisco Eduardo Flores Sánchez (ponente); quienes en términos del artículo 188 de la Ley de Amparo, y conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del numeral 2 del Acuerdo General 13/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19 firman con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, hasta el **diez de mayo de dos mil veintidós,** fecha en que se terminó de engrosar.

En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a diez de mayo de dos mil veintidós, el suscrito secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, certifica y hace constar: que la presente es la versión pública del

engrose de la contradicción de tesis 3/2021, del índice de este tribunal que se tiene a la vista y se expide para ser enviada a la (sic) Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por los artículos 118, 119 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil diecisiete, así como el 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del cuatro de mayo de dos mil quince.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.IV.C. J/1 C (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en esta misma página.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) y aislada 1a. II/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de septiembre de 2020 a las 10:27 horas y 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 368, con número de registro digital: 2003587.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 107/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de septiembre de 2020 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 78, Tomo I, septiembre de 2020, página 165, con número de registro digital: 29496.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

EMPLAZAMIENTO. CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN SU DILIGENCIACIÓN EL ACTUARIO DEBE DESCRIBIR EN EL ACTA RESPECTIVA LOS DOCUMENTOS Y LAS COPIAS QUE SE ADJUNTARON A LA DEMANDA, CON LAS QUE SE CORRE TRASLADO AL DEMANDADO, POR LO QUE RESULTA APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 39/2020 (10a.).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos que se rigen bajo la legislación procesal civil del Estado de Nuevo León, respecto de la obligación del actuario de precisar los documentos que se adjuntaron a la demanda, y las copias con las que se corre traslado al momento de verificarse el emplazamiento y arribaron a criterios opuestos, pues uno de ellos consideró que la jurisprudencia de mérito sí resultaba aplicable al citado procedimiento, mientras que el otro concluyó lo contrario.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito determina que la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta aplicable cuando se trata de la diligenciación del emplazamiento en aquellos asuntos que se rigen bajo el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, respecto de la obligación del actuario de certificar y describir en el acta respectiva los documentos que se adjuntaron a la demanda y las copias con las que se corre traslado al demandado.

Justificación: Esto se debe a que en la jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.) la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que de la interpretación de los artículos 1394 del Código de Comercio y 67 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas, al emplazar a la demandada se le debe correr traslado tanto con la copia de la demanda, como con los demás documentos anexos a ésta, los cuales el actuario deberá certificar y describir para que se considere válida su actuación. En el caso de la legislación procesal civil del Estado de Nuevo León esta exigencia se contempla en el artículo 614, fracción IV, que dispone la obligación de anexar tantas copias simples o fotostáticas del escrito de demanda y de todos los documentos que acompañe el promovente para el efecto de correr traslado, ya que esta última locución tiene correspondencia con la obligación de entregar y describir todos los documentos que se entreguen al demandado. La circunstancia de que el artículo en cita esté en el Libro Segundo, denominado "De la Jurisdicción Contenciosa", Título Primero, Capítulo Único, "Reglas Generales para Todos los Juicios", no permite llegar a distinta conclusión ya que, en primer lugar, la regla en él contenida por disposición expresa del legislador debe regir en toda clase de juicios y, en segundo lugar, el intérprete de la ley no sólo debe atender en puridad al significado de la letra, vocablos o frases utilizados por el legislador en determinados preceptos, como serían los artículos 69 y 70. Por el contrario,

también debe observar y respetar ese fin último que subyace en la legislación de que se trata, es decir, deberá tener presente la finalidad o propósito latente y genérico que se encuentra inmerso en el *corpus iuris* del que es parte integrante, de modo que las reglas para efectuar los emplazamientos a juicio no pueden quedar restringidas al contenido de alguna o algunas disposiciones determinadas.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.C. J/1 C (11a.)

Contradicción de tesis 3/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. 3 de mayo de 2022. Unanimidad de tres votos de los Magistrados José Jorge López Campos, Antonio Ceja Ochoa y Francisco Eduardo Flores Sánchez. Ponente: Francisco Eduardo Flores Sánchez. Secretario: Napoleón Nevárez Treviño.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 114/2020, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 202/2020.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 39/2020 (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDO SÓLO CUANDO AL REALIZAR LA CERTIFICACIÓN RELATIVA, EL NOTIFICADOR DESCRIBE CUÁLES SON LAS COPIAS DE LOS DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTARON A LA DEMANDA CON LAS QUE CORRE TRASLADO." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de septiembre de 2020 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 78, Tomo I, septiembre de 2020, página 204, con número de registro digital: 2022118.

En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2021, resuelta por el Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1o.-B Y 5o., FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, NO DA LUGAR A INTERPRETAR QUE EN LA DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR, LA FIGURA EXTINTIVA DE LA COMPENSACIÓN, APLICABLE EN EL DERECHO CIVIL, SEA UN MEDIO DE PAGO PARA ACREDITAR DICHO IMPUESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 14 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LA MAGISTRADA RENATA GILIOLA SUÁREZ TÉLLEZ Y LOS MAGISTRADOS ARTURO HERNÁNDEZ TORRES, ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO, JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ Y JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA. PONENTE: ARTURO HERNÁNDEZ TORRES. SECRETARIO: LUIS ÁNGEL RAMÍREZ ALFARO.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (sic), correspondiente al día catorce de junio de dos mil veintidós.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Por escrito recibido en la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial de la Federación, con residencia en esta ciudad de Guanajuato, el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, remitido a la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, el uno de abril del año en cita, el presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Decimosexto Circuito (sic) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio Circuito, al resolver los recursos de revisión fiscal 158/2021 y 96/2021, respectivamente.

El escrito materia de la aludida denuncia es del contenido literal siguiente:

"El que suscribe, Magistrado presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con fundamento en los artículos 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, denuncia ante ese Pleno del Decimosexto Circuito, la posible contradicción de tesis en los criterios sostenidos por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, con sede en la ciudad de Guanajuato, Estado de Guanajuato, al resolver el recurso de revisión fiscal 96/2021 y el recurso de revisión fiscal 158/2021, respectivamente, los que se encuentran relacionados con los juicios de amparo directo administrativo 226/2021 y 427/2021, respectivamente.—La denuncia tiene como sustento los siguientes: Antecedentes: I.—1. Mediante escrito ingresado el 17 de septiembre de 2020, en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, se demandó la nulidad de: a) La resolución contenida en el oficio ********** de 03 de abril de 2020, emitida por el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de Guanajuato '3' del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual se resuelve autorizar parcialmente la solicitud de devolución por el monto de $744,305.00, más actualizaciones, correspondiente al saldo a favor del impuesto al valor agregado por el periodo de octubre de 2019; y b) La resolución contenida en el oficio ********** de 03 de abril de 2020, emitida por el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de Guanajuato '3' del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual se resuelve autorizar parcialmente la solicitud de devolución por el monto de $3'022,452.00, más actualizaciones, correspondiente al saldo a favor del impuesto al valor agregado por el periodo al periodo (sic) de junio de 2019.—2. La demanda fue turnada (sic) segunda ponencia de esta Sala, a mi cargo, admitiéndose a trámite el juicio en la vía ordinaria bajo el expediente **********.—3. El 22 de marzo de 2021, la Sala dictó sentencia definitiva declarándose la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad emitiera una nueva resolución en la que se pronunciara nuevamente respecto de la solicitud de devolución, expresándose para ello, sustancialmente, las siguientes consideraciones: Al realizar el análisis de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el 2185 y 2186 del Código Civil Federal y 20, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se llegó a la determinación de que la compensación en materia civil, es una forma de extinción de las obligaciones que da lugar a las contraprestaciones convenidas por las partes, por lo que se

ubica en una forma de las previstas en el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en tanto que ahí se advierte que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las contraprestaciones; es decir, las compensaciones en materia civil se adecuan exactamente al supuesto previsto en el artículo 1o.-B mencionado, como medio para considerar efectivamente cobradas contraprestaciones (sic).—Por lo que la compensación convenida entre deudores y acreedores recíprocos, sí es un medio de extinción de obligaciones de las previstas por el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, por lo tanto, en dichas compensaciones se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones para efectos de lo dispuesto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—Por lo que se determinó la ilegalidad de la resolución impugnada, toda vez que se dictó en contravención a lo dispuesto por el artículo (sic)1o.-B y 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues debió considerar que con la compensación efectuada entre **********, y la hoy actora, las contraprestaciones efectuadas entre ambas partes en los términos del contrato celebrado, deben tenerse como efectivamente cobradas para el efecto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—4. Inconformes con el fallo anterior, tanto el demandante como la autoridad demandada promovieron cada uno juicio de amparo y recurso de revisión fiscal respectivamente, de los cuales conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, bajo los expedientes A.D.A. 226/2021 y R.R.F. 96/2021; quien, en el recurso de revocación fiscal, mediante ejecutoria de 11 de febrero de 2022, determinó confirmar la sentencia pronunciada por esta Sala, sosteniendo, esencialmente, las siguientes consideraciones: Como bien lo determinó la Sala del conocimiento, la compensación acordada entre deudores y acreedores recíprocos, sí es un medio de extinción de las obligaciones, misma que se encuentra prevista en los numerales 2185 y 2186 del Código Civil de (sic) Federal, los cuales (sic) adminiculados con el diverso 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se corrobora que ésta opera cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocos de deudas, ciertas, líquidas y exigibles y en las que se debe dinero o bienes fungibles de la misma calidad y especie; de ahí que con las mismas se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones para los efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—En consecuencia, de lo pactado en el contrato **********, además de ser su cliente, también era su proveedor, por lo que las dos personas reúnen la calidad de deudores y

acreedores recíprocos, por lo que sí se actualiza la figura de la compensación; de ahí que la Sala del conocimiento no haya realizado una interpretación errónea como lo argumentó la recurrente, sino que, por el contrario, la misma es ajustada a derecho.—II.—1. Mediante escrito ingresado el 09 de marzo de 2021 en la Oficialía de Partes de (sic) Común en línea de este tribunal, se demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio **********, de 22 de enero de 2021, emitida por el subadministrador desconcentrado de la Administración Desconcentrada Jurídica de Guanajuato '3', del Servicio de Administración Tributaria, a través de la cual resolvió el recurso de revocación y confirmó la resolución con número de oficio **********, de 11 de septiembre de 2020, a través de la cual, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Guanajuato '3', resuelve autorizar parcialmente la devolución de saldo a favor del impuesto al valor agregado por el periodo mayo 2020.—2. La demanda fue turnada a la tercera ponencia de esta Sala, admitiéndose a trámite el juicio en la vía ordinaria tradicional bajo el expediente **********.—3. El 03 de agosto de 2021, por mayoría de votos y un voto particular del primer secretario de Acuerdos de la tercera ponencia de esta Sala, en funciones de Magistrado, en términos del párrafo tercero del ordinal 48 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Acuerdo G/JGA 5/2021, de 14 de enero de 2021, de la Junta de Gobierno y Administración del propio tribunal, la Sala Regional dictó sentencia definitiva declarando la nulidad de la resolución impugnada, expresando para ello, sustancialmente, las siguientes consideraciones: Al realizar el análisis de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el (sic) 2185 y 2186 del Código Civil Federal y 20, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se llegó a la determinación de que la compensación en materia civil, es una forma de extinción de las obligaciones que da lugar a las contraprestaciones convenidas por las partes, por lo que se ubica en una forma de las previstas en el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en tanto que ahí se advierte que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las contraprestaciones; es decir, las compensaciones en materia civil se adecuan exactamente al supuesto previsto en el artículo 1o.-B mencionado, como medio para considerar efectivamente cobradas contraprestaciones (sic).—Por lo que la compensación convenida entre deudores y acreedores recíprocos, sí es un medio de extinción de obligaciones de las previstas por el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor

Agregado y, por lo tanto, con dichas compensaciones se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones para efectos de lo dispuesto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—Por lo que se determinó la ilegalidad de la resolución impugnada, toda vez que se dictó en contravención a lo dispuesto por el artículo (sic) 1o.-B y 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues debió considerar que con la compensación efectuada entre **********, y la hoy actora, las contraprestaciones efectuadas entre ambas partes en los términos del contrato celebrado, deben tenerse como efectivamente cobradas para el efecto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—4. Inconformes con el fallo anterior, tanto el demandante como la autoridad demandada promovieron cada uno juicio de amparo y recurso de revisión fiscal respectivamente, de los cuales conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito bajo los expedientes A.D.A. 427/2021 y R.R.F. 158/2021; quien sobreseyó el juicio de amparo y en el recurso de revocación fiscal, mediante ejecutoria de 10 de marzo de 2022, determinó revocar la sentencia pronunciada por esta Sala, sosteniendo, esencialmente, las siguientes consideraciones: Realizó el análisis de los artículos 1o., 1o.-B y 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como 20 del Código Fiscal de la Federación, llegando a la conclusión de que el citado artículo 1o.-B no prevé que el impuesto al valor agregado pueda ser cubierto mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones, porque únicamente se hace referencia a las contraprestaciones, es decir, lo que se recibe a cambio de la enajenación de bienes como la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes; pero únicamente se refiere a la contraprestación o precio del bien o servicio, no así al pago del tributo, pues el numeral 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no contempla una forma de pago de dicho impuesto, sino sólo en qué momento se considerará cubierta o pagada la contraprestación, pero no el pago del impuesto; esto es, lo que se puede pagar en efectivo, en bienes o en servicios, son exclusivamente las contraprestaciones, no el impuesto mismo.—Por su parte, la fracción III del artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es clara al establecer como uno de los requisitos para poder efectuar el acreditamiento, que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública; lo que resulta lógico desde el punto de vista de la simetría fiscal, pues únicamente podré solicitar la devolución o acreditamiento del tributo que haya sido efectivamente enterado al fisco.—No debe perderse de vista que el impuesto al valor

agregado es un tributo indirecto, que tiene base en el flujo de efectivo, pues se calcula a partir de un traslado y acreditamiento; de ahí que en la citada fracción III del numeral 5o. en cita, se establezca que dicha contribución debe encontrarse efectivamente pagada para que sea acreditable.—Dicho esquema, incluso, es simétrico fiscalmente, ya que para considerar que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente es acreditable, aquél debió ser efectivamente pagado, esto es, efectivamente enterado a la autoridad hacendaria.—Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que existe una norma expresa en la que se dispone la forma en que habrán de pagarse las contribuciones y sus accesorios, a saber, el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación que, en su primer párrafo, literalmente dispone que las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional.—Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que, tal como lo aduce la autoridad inconforme, la Sala Administrativa realizó una debida interpretación de lo dispuesto en el artículo 1o.-B, en relación con el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.—Lo anterior sirve de sustento para formular la siguiente: Denuncia de contradicción de tesis: El suscrito, como integrante de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene legitimación activa para solicitar la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, puesto que como Magistrado presidente e integrante de la Sala Regional del Centro III, en los juicios ordinarios ********** y **********, participé con el carácter de autoridad responsable en los recursos de revisión fiscal antes descritos, respectivamente.—Asimismo, para la formulación de esta denuncia, el suscrito tiene presente que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó las jurisprudencias por contradicción de tesis 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, en la cual (sic) se definen los criterios para determinar la existencia de contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, así como su finalidad y concepto, mismas que se transcriben a continuación: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que

ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.'.—'CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: «CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.». Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto «contradictorio» ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.'.—En la primera de las juris-

prudencias antes transcrita, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se colman los requisitos de procedencia de una contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando: i) los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa que ameritara un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; ii) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gira 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 iii) 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.—En el caso planteado por el suscrito, se estima se colman los requisitos antes señalados, pues ante una cuestión litigiosa específicamente definida como el ejercicio interpretativo desplegado por ambos Tribunales Colegiados de Circuito llevó a conclusiones diversas sobre la solución en que habría de abordarse el mismo.—En relación al tema específico, en el sentido de la interpretación que debe darse a lo dispuesto en el artículo 1o.-B en relación con el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de considerar si la compensación en (sic) un medio de pago a fin de poder acreditar el impuesto al valor agregado, el criterio interpretativo por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Décimo (sic) Circuito, no fue en el mismo sentido.—Así, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito sostuvo que esta Sala realizó una interpretación errónea de lo dispuesto en el artículo 1o.-B en relación con el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues la compensación no da pauta al acreditamiento del impuesto al valor agregado.—En sentido contrario, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito concluyó que esta Sala no realizó una interpretación errónea de lo dispuesto en el artículo 1o.-B en relación con el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, como lo argumentó la recurrente, sino que, por el contrario, la misma es ajustada a derecho.—Para claridad y sustento de lo antes señalado ..."

SEGUNDO.—**Trámite.** Por acuerdo de cuatro de abril de dos mil veintidós, el Magistrado presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Decimo-

sexto Circuito ordenó formar y registrar el expediente respectivo con el número de **contradicción de tesis 3/2022,** admitió a trámite la denuncia y solicitó a los Magistrados presidentes del Primer y Segundo Tribunal (sic) Colegiado en Materia Administrativa del propio Circuito, copia certificada de las ejecutorias que se encuentran en contradicción; así como que informaran si los criterios sustentados en los asuntos con los cuales se denunció la contradicción de tesis se encuentran vigentes o no, y en su caso, señalaran las causas para tenerlos por superados o abandonados.

Mediante proveídos de siete y ocho de abril de dos mil veintidós, el presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito tuvo por cumplidos los requerimientos hechos a los Magistrados presidentes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, así como al presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio Circuito; respectivamente, esto es, el primero de los nombrados informó que el criterio sustentado en el recurso de revisión fiscal 158/2021 se encuentra vigente; y, por su parte, el segundo de los nombrados informó que el diverso criterio sustentado en el recurso de revisión fiscal 96/2021 se mantiene vigente, de cuyas ejecutorias remitieron copias certificadas.

TERCERO.—**Turno.** Satisfechos los requerimientos y una vez que la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 6, fracción VI, y 14, segundo párrafo, del Acuerdo General 17/2019, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, informó sobre la inexistencia de algún asunto con trascendencia sobre la materia de la presente contradicción de tesis, por auto de dieciocho de abril de dos mil veintidós, el presidente de este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito acordó turnar el asunto al Magistrado Arturo Hernández Torres, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia

de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41-Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, por versar sobre una contradicción de criterios de dos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Decimosexto (sic) Circuito.

Se hace la precisión de que este asunto se resuelve conforme al marco jurídico que rige las actuaciones de este Pleno de Circuito, sin aplicación de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, el once de marzo y el siete de junio, ambas relativas al año dos mil veintiuno, en torno al Poder Judicial de la Federación, como lo dispone expresamente la fracción II del artículo primero transitorio de esa última publicación normativa, tomando en cuenta, además, que en términos de la circular SECNO/17/2021 de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, hizo saber a las Magistradas y a los Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, que continuarían en funciones hasta tanto entren en vigor las disposiciones regulatorias de los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual, a la fecha en que se sesiona el presente asunto, aún no ha tenido verificativo.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en función de que fue promovida por el presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano jurisdiccional que emitió las sentencias que dieron origen a los criterios discrepantes; esto es, el recurso de revisión fiscal 158/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, así como el recurso de revisión fiscal 96/2021, de la estadística del Segundo Tribunal Colegiado del propio Circuito.

Por sus conceptos, es aplicable la siguiente tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR LA QUE SE PRODUZCA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AL RESOLVER RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 65/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 330, con el rubro: 'REVISIÓN FISCAL. LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA RESOLVER LA CONTRADICCIÓN DE TESIS QUE SE SUSCITE EN ASUNTOS DE ESA NATURALEZA.' estableció la procedencia de la contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito no sólo al resolver juicios de amparo, sino también al fallar recursos de revisión fiscal, dado que en las resoluciones referidas realizan pronunciamientos que se encuentran en íntima conexión con los temas y problemas que, en su caso, se presentan en el juicio de garantías, concretamente en el amparo directo y, además, porque los criterios que son materia de la contradicción son emitidos por un tribunal terminal. Ahora bien, este criterio debe llevar también, por congruencia, a aceptar la legitimación de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para denunciar la contradicción de tesis que se produzca entre los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver recursos de revisión fiscal, en forma análoga a la legitimación que para ello tienen como autoridad responsable en los juicios de amparo directo que promuevan los gobernados, por igualdad de razón, aun cuando formalmente no tengan el carácter de parte en los juicios contencioso administrativos, sino de órganos resolutores que dictan la sentencia recurrida." (Registro digital: 171212. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: Administrativa. Tesis: 2a. CLI/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, octubre de 2007, página 446. Tipo: aislada.)

TERCERO.—**Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito.** Las consideraciones de las ejecutorias relativas a los recursos de revisión fiscal 158/2021 y 96/2021, de la estadística del Primer y del Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, respectivamente, están agregadas en copias certificadas al presente expediente, así como en archivo electrónico para su consulta, por lo que su transcripción se estima jurídicamente innecesaria.

En este apartado se hace la precisión de que para abordar los temas relacionados con la existencia o inexistencia de la presente contradicción de tesis, no será objeto de análisis lo resuelto en los amparos directos administrativos 427/2021 (relacionado con el R.R.F. 158/2021) y 226/2021 (relacionado con el R.R.F. 96/2021) de la estadística de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

Lo anterior, habida cuenta que el sobreseimiento decretado en el primero de esos asuntos, por parte del Primer Tribunal en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, tuvo como parámetro la actualización de la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, ya que al haberse declarado fundado el recurso de revisión fiscal 158/2021, se ordenó la revocación del fallo impugnado y, por ende, en el A.D.A. 427/2021, se consideró que el mismo cesó en sus efectos respecto de la parte ahí quejosa.

En tanto, la negativa del amparo decretada en el diverso A.D.A. 226/2021, por parte del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, partió de la base consistente en que el recurso de revisión fiscal 96/2021, relacionado con ese asunto, se declaró procedente pero infundado, dando lugar a que se confirmara la sentencia ahí recurrida.

Luego, si la discrepancia de sentidos que se presenta en los indicados amparos directos administrativos 427/2021 y 226/2021, deriva de lo apreciado por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en los recursos de revisión fiscal 158/2021 y 96/2021, entonces, en la presente contradicción de tesis 3/2022, a efecto de resolver sobre el problema jurídico sometido a estudio, únicamente se procederá a analizar el sentido y alcance de las consideraciones expresadas en tales medios ordinarios de defensa.

Esto último, además, en el entendido de que la consulta a las indicadas consideraciones, fue realizada con base en las versiones electrónicas de las sentencias correspondientes al A.D.A. 427/2016 y al A.D.A. 226/20221, (sic) almacenadas en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, lo cual constituye un hecho notorio para este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en términos de la siguiente jurisprudencia:

"HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente." [Época: Décima Época. Registro: 2017123. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo I. Materia: común. Tesis: P./J. 16/2018 (10a.). Página 10 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas.]

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

1. Consideraciones previas.

De entrada, es de señalarse que la principal característica de una ejecutoria emitida en un recurso de revisión fiscal es que se trata de una decisión terminal, pues así está previsto por los artículos 104, fracción III, de la Constitución Federal y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Luego, si como quedó señalado desde el considerando primero de esta resolución, en términos del diverso numeral 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se sigue que este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito está legalmente facultado para analizar la contradicción de tesis denunciada respecto de criterios sostenidos entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del mismo Circuito, y en ese supuesto se encuentran los recursos de revisión fiscal 158/2021 y 96/2021, que tienen la característica de ser una decisión terminal, entonces, es indudable que debe procederse ahora a resolver el problema jurídico planteado en la denuncia presentada por el presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual, además, se ilustra a partir de la transcripción de las consideraciones que rigen el sentido de la jurisprudencia siguiente:

"REVISIÓN FISCAL. LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA RESOLVER LA CONTRADICCIÓN DE TESIS QUE SE SUSCITE EN ASUNTOS DE ESA NATURALEZA. Toda vez que las resoluciones que emiten los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver asuntos en materia de revisión fiscal, generan pronunciamientos que se encuentran en íntima conexión con los temas y problemas que, en su caso, se presentan en el juicio de garantías, concretamente en el amparo directo y, además, la principal característica de los criterios que son materia de contradicción de tesis, es la de que son emitidos por un tribunal terminal, y en estos supuestos los Tribunales Colegiados de Circuito actúan como órganos terminales, de conformidad con lo previsto por los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 248, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, es indudable que la Segunda Sala está facultada para resolver la contradicción que se suscita en asuntos de aquella naturaleza."

(Registro digital: 183405. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: administrativa. Tesis: 2a./J. 65/2003. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 330. Tipo: jurisprudencia.)

Ahora bien, a efecto de precisar los temas de estudio materia de esta ejecutoria, es pertinente señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado jurisprudencialmente cuáles son los requisitos necesarios para la existencia de una contradicción de tesis, a saber:

1.1 La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

1.2 Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas, lo que incluso puede configurarse aunque uno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso.

Las jurisprudencias a que se alude son del tenor literal siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestio-

nes fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. ', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (Época: Novena Época. Registro: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010. Materia: común. Tesis: P./J. 72/2010. Página: 7.); y,

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTI-

DO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no solo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición." (Época: Novena Época. Registro: 169334. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVIII, julio de 2008. Materia: común. Tesis: P./J. 93/2006. Página: 5.)

1.3 Lo anterior, además, en el entendido de que en términos del artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 222 a 226 de la Ley de Amparo y 41-Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para dirimir una contradicción de tesis **sólo es requisito que el criterio jurídico sustentado por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes derive de una ejecutoria en la cual se haya examinado un punto concreto de derecho,** con características de generalidad y abstracción, pues la regla de estudio para determinar la

existencia de una contradicción de criterios consiste en que hay tesis a pesar de que no se haya redactado ni publicado en la forma establecida en la legislación aplicable.

Sobre esto último se invoca, por identidad jurídica, la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados." (Época: Novena Época. Registro: 190917. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000. Materia: común. Tesis: 2a./J. 94/2000. Página: 319.)

Hechas las anteriores precisiones, procede ahora decidir respecto a la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis denunciada por el presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como resolutor de los juicios de nulidad ********** y **********, de su estadística.

2. Datos relevantes.

La parte que figuró como actora en los juicios de nulidad ********** y **********, atacó las diversas resoluciones administrativas en los apartados en los cuales le fue negada la **devolución de saldo a favor del impuesto al valor agregado** por el periodo **mayo de 2020,** en cantidad de $184,606.80 (ciento ochenta y cuatro mil seiscientos seis pesos con ochenta centavos, moneda nacional), en el primero de esos expedientes; así como en el periodo **octubre de 2019,** por el monto de $692,064.00 (seiscientos noventa y dos mil sesenta y cuatro pesos, moneda nacional), en el segundo de los asuntos señalados.

En ambos casos sometidos a la jurisdicción de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se declaró la nulidad de los actos impugnados, para el efecto de que la autoridad hacendaria señalada como demandada, se pronunciara nuevamente sobre la procedencia de la devolución del saldo a favor que le fue solicitada.

Lo anterior, habida cuenta que, opuesto a lo apreciado en los actos administrativos materia de dichas controversias, la resolutora advirtió que la figura jurídica de compensación convenida entre deudores y acreedores recíprocos, regulada en la legislación civil como una forma de extinción de obligaciones, se adecua exactamente al supuesto contenido en el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el apartado en el cual el legislador estableció que se consideraran efectivamente cobradas las contraprestaciones "... *cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las contraprestaciones*." y, por ende, que en términos del diverso numeral 5o., fracción III, del propio ordenamiento, ello puede dar lugar a estimar procedente la devolución de saldo a favor solicitado por la parte demandante, siempre que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate.

3. Análisis del caso.

A) Ahora bien, en lo que es relevante para este asunto, al resolver el R.R.F. 158/2021, en el que fue señalada como acto recurrido la sentencia definitiva pronunciada en el juicio de nulidad **********, el Primer Tribunal Colegiado en

Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito declaró fundados los argumentos formulados por la autoridad recurrente, al considerar que el órgano resolutor realizó una interpretación indebida de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Lo anterior, ya que si bien el artículo 1o.-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que se considerarán efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones; sin embargo, lo cierto era que dicha disposición únicamente regula el momento en el que nace la obligación de pago del tributo, por lo cual, aquello que se puede pagar en efectivo, en bienes o en servicios, son exclusivamente las contraprestaciones, no el impuesto mismo.

Tan es así que, por un lado, el diverso numeral 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, claramente establece, como uno de los requisitos para poder efectuar el acreditamiento del tributo, que el mismo haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública; mientras que, por otro, el artículo 20, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, señala que las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional, lo cual, en opinión del señalado órgano colegiado, no se actualiza mediante la figura de la compensación de obligaciones convenidas entre deudores y acreedores recíprocos, pues dicha figura sólo salda créditos existentes entre ambos.

Luego, si en términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes únicamente pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, entonces, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito concluyó que la figura de la compensación únicamente puede ser empleada para el pago de contribuciones, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria, y no, respecto de otro contribuyente, por lo cual, esa forma de extinción de las obligaciones no da pauta al acreditamiento del impuesto al valor agregado "... *porque para ello deben reunirse los diversos requisitos que establece el artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otros, que el impuesto trasladado al contribu-*

yente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate; lo que en el caso no aconteció".

Consecuentemente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito ordenó revocar la sentencia recurrida, para el efecto de que la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitiera otra en la cual considere que la figura de la compensación efectuada por la parte actora con uno de sus proveedores no es apta para cumplir con el requisito a que se refiere la fracción III del artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, consistente en que el tributo respectivo haya sido efectivamente pagado.

B) En cambio, sobre el mismo punto de derecho, al resolver el R.R.F. 96/2021, en el que fue señalado como acto recurrido la sentencia definitiva pronunciada en el juicio de nulidad **********, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito declaró infundados algunos de los argumentos formulados por la autoridad recurrente, al considerar que el órgano resolutor **no** realizó una interpretación indebida de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Lo anterior, al advertir que, si en términos de los numerales 2185 y 2186 del Código Civil Federal, la compensación es una forma de extinción de las obligaciones que se da cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocos de ciertas deudas, líquidas y exigibles; entonces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, tal como lo apreció la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debe estimarse, a partir de dicha figura jurídica, que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones respectivas, siempre que se acredite que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate.

4. Consideraciones que dan sustento a la existencia de la contradicción de tesis.

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron un mismo problema jurídico con características similares, arribando, en lo esencial, a conclusiones distintas.

Lo anterior, toda vez que, como se tiene expuesto, en esencia, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito** consideró que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, si bien es una forma de extinción de obligaciones que desde el punto de vista tributario puede dar lugar a establecer cuándo nace la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, lo cierto es que, en sí misma considerada, dicha institución no da lugar al acreditamiento, pues para ello es necesario demostrar que el impuesto haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública; siendo que, además, en términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes únicamente pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, por lo cual, la compensación únicamente puede ser empleada para el pago de obligaciones fiscales, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria, y no respecto de otro contribuyente.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito** al abordar un problema jurídico esencialmente igual, lo resolvió en distinto sentido, pues, en esencia, determinó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, es una forma de extinción de obligaciones que desde el punto de vista tributario y en sí misma considerada, puede dar lugar al acreditamiento del impuesto para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, siempre que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate.

En mérito de las particularidades antes destacadas, se considera que **sí** existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito,** al fallar el R.R.F. 158/2021, y lo determinado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito,** al resolver el R.R.F. 96/2021.

Lo anterior, al estar en presencia de ejecutorias en las que se adoptaron criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, esto es, sobre los alcances de la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, respecto de la procedencia o improcedencia del acreditamiento del impuesto al valor agregado, dado que para efectos de análisis de una devolución de saldo a favor presentada por diversos contribuyentes en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, respectivamente, al interpretar los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones opuestas.

5. Materia de la contradicción.

Con base en todo lo expuesto hasta este apartado, se considera que la materia de la presente contradicción de tesis consiste en dilucidar, en términos de la legislación vigente en los años 2019 y 2020, si para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, es o no un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan:

En el considerando que antecede quedó establecido que la materia de la presente contradicción de tesis 3/2022, consiste en dilucidar, en términos de la legislación vigente en los años 2019 y 2020, si para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, es o no un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

En ese orden de ideas, aquí es conveniente apuntar que el derecho a la devolución de un saldo a favor en materia fiscal, y en particular, de impuesto

al valor agregado, se origina a partir de la figura de pago de lo indebido, mediante el entero en exceso de la obligación tributaria respectiva, o bien, cuando del resultado de la mecánica aplicable se advierte propiamente la existencia de una cantidad a favor del contribuyente.

Así, existe el pago de lo indebido respecto de cantidades que el contribuyente enteró en exceso, es decir, por haber pagado una suma mayor a la que le impone la ley de la materia, pero que originalmente no adeudaba al fisco federal; en tanto el saldo a favor, propiamente dicho, no deriva de un error de cálculo, aritmético o de apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a cargo del contribuyente, sino que es el resultado de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia.

Las anteriores consideraciones se ilustran a partir de la transcripción de la tesis siguiente:

"PAGO DE LO INDEBIDO Y SALDO A FAVOR. CONCEPTO Y DIFERENCIAS. De la lectura del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las autoridades fiscales devolverán a los contribuyentes las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales, de tal forma que el derecho a la devolución que consagra dicho precepto, en concordancia con su sexto párrafo, puede derivar, ya sea de la existencia de un pago de lo indebido, o bien, de un saldo a favor. Ahora bien, el pago de lo indebido se refiere a todas aquellas cantidades que el contribuyente enteró en exceso, es decir, montos que el particular no adeudaba al Fisco Federal, pero que se dieron por haber pagado una cantidad mayor a la que le impone la ley de la materia. En cambio, el saldo a favor no deriva de un error de cálculo, aritmético o de apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a cargo del contribuyente, sino que éste resulta de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia." [Registro digital: 2002346. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: administrativa. Tesis: 1a. CCLXXX/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1. Página: 528. Tipo: aislada.]

Así, resulta que, por regla general, con el pago de un impuesto a cargo de un contribuyente se agota la obligación fiscal; sin embargo, suele suceder que,

de forma excepcional, el sujeto pasivo de la relación tributaria genere un pago de lo indebido o un saldo a favor, lo que implica la existencia de un remanente cuya devolución podrá solicitarse a la autoridad hacendaria; siendo que, en algunos casos y siguiendo las disposiciones exactamente aplicables, el contribuyente también tiene la posibilidad de utilizar la diferencia a su favor para el pago de otro tipo de obligaciones fiscales a su cargo, siempre que la ley lo permita, mediante la figura de la compensación.

Esto último, claro está, en el entendido que, al resolver la contradicción de tesis 148/2004-SS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las reglas aplicables para efectuar la compensación fiscal son aquellas que se encuentran vigentes al momento de su realización, pues no podría considerarse la existencia de un derecho adquirido de los contribuyentes a compensar saldos a favor siempre en los mismos términos y condiciones sino, en todo caso, de conformidad con la normatividad vigente en el año correspondiente, en este asunto en particular, las relativas a los años 2019 y 2020, según se precisó en los puntos 2 y 3 del considerando anterior.

Las consideraciones expuestas en la señalada contradicción de tesis dieron lugar a sustentar la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"COMPENSACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. DEBEN APLICARSE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLEZCA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE SE ENCUENTREN EN VIGOR AL EFECTUARSE AQUÉLLA, CUANDO SE TRATE DE CANTIDADES QUE NO DERIVAN DEL MISMO IMPUESTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 2003. Las reglas de carácter general a que se refiere el precepto legal citado, emitidas en términos de los artículos 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, tienen como finalidad pormenorizar y precisar la regulación establecida en el propio Código Fiscal con el fin de lograr su eficaz aplicación, y están sujetas a los principios de reserva y primacía de la ley, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a ésta ni contravenir lo que dispone, sino ceñirse a ella. En esa tesitura, si conforme al segundo párrafo del artículo 23 del mencionado código las reglas de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen como propósito establecer el

medio para llevar a cabo la compensación de saldos a favor de los contribuyentes que no deriven de la misma contribución, es inconcuso que tales disposiciones son de carácter adjetivo y, por tanto, debe atenderse a las vigentes en que se efectúe dicha compensación, pues las normas adjetivas se expiden para encaminar las vías que deben seguirse a partir de ese momento, de manera que los procedimientos establecidos por la disposición posterior guían su actuación conforme a las nuevas normas; además, acorde con los artículos 22, antepenúltimo párrafo, 23, cuarto párrafo y 146 del referido código, el derecho para compensar saldos puede surgir en un determinado ejercicio fiscal pero el contribuyente cuenta con cinco años para solicitarla, lo que significa que dicha Secretaría de Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases para efectuarla, sin que ello implique violación a la garantía de irretroactividad de la ley, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al aplicarse las reglas vigentes en el momento en que se efectúe la compensación, si bien el contribuyente sólo tenía una expectativa de derecho, esto es, la posibilidad de compensar las cantidades a su favor que no deriven de la misma contribución, tal circunstancia no se traduce en que hubiere adquirido el derecho a llevarla a cabo conforme a las reglas que existían cuando nació tal derecho, dado que la indicada Secretaría cuenta con la facultad de cambiarlas acorde con las necesidades económicas, administrativas o sociales, entre otras, que considere pertinentes atendiendo a la situación imperante y dentro de la órbita de sus facultades." (Registro digital: 179651. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: administrativa. Tesis: 2a./J. 198/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXI, enero de 2005. Página 507. Tipo: jurisprudencia.)

Sobre esas bases, ahora es de señalarse que de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, están obligadas al pago de esa contribución las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

1) Enajenen bienes;

2) Presten servicios independientes;

3) Otorguen el uso o goce temporal de bienes; e,

4) Importen bienes o servicios.

Asimismo, el numeral 1o. de la legislación en consulta también prevé que, por regla general, el impuesto al valor agregado se calcula aplicando a los valores que señala la propia ley, la tasa del 16 %; de modo que la mecánica del tributo consiste, básicamente, en que el contribuyente **traslada** dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios.

Ante esa perspectiva, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1o. y 11 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el momento de causación del tributo se da, entre otros supuestos, cuando se lleva a cabo la enajenación de algún producto o la prestación de un servicio gravado por la misma legislación, así como la obligación del contribuyente de trasladarlo, expresamente y por separado, a quienes adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente o reciban los servicios, entendiéndose por traslado el cobro o cargo que el causante debe hacer a aquéllos de un monto equivalente al impuesto legalmente establecido, acto que se tiene por realizado al momento en que se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el segundo de los citados numerales.

Luego, el mencionado impuesto al valor agregado tiene una naturaleza indirecta porque grava el consumo, siendo éste una manifestación meramente indicativa de la capacidad adquisitiva, de modo tal que, de conformidad con su mecánica especial, intervienen dos tipos de sujetos, claramente identificables: uno directo o jurídico y otro económico.

Así, por sujeto jurídico debe entenderse al contribuyente "de derecho", quien normativamente está obligado a realizar el entero a la hacienda pública con motivo de la enajenación del bien o la prestación del servicio, pero no resiente directamente la carga impositiva; en tanto, el sujeto económico es el consumidor o adquirente final a quien el sujeto jurídico traslada el impuesto y absorbe finalmente dicha carga económica, generalmente por la adición que de éste se hace al precio de venta.

En ese contexto, conforme al mismo artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se entiende por **traslado** del impuesto, el cobro o cargo que

el contribuyente debe hacer a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios de un monto equivalente al impuesto establecido en el propio ordenamiento, inclusive, cuando éste se retenga en los términos de los artículos 1o.-A, 3o., tercer párrafo o 18-J, fracción II, inciso a), de la misma ley.

De esta forma, lo que se pretende es que el contribuyente pague en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean **acreditables** en los términos de la ley en cita; por tanto, a efecto de cuantificar sus cargas fiscales, el contribuyente debe disminuir del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

Esto, ya que en el diverso numeral 1o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el legislador también estableció que el retenedor efectuará la **retención** del impuesto en el momento en el que pague el precio o la contraprestación y sobre el monto de lo efectivamente pagado y lo enterará mediante declaración en las oficinas autorizadas, conjuntamente con el pago del impuesto correspondiente al mes en el cual se efectúe la retención o, en su defecto, a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquel en el que hubiese efectuado la retención, sin que contra el entero de la retención pueda realizarse acreditamiento, compensación o disminución alguna.

Sobre esas bases, se considera que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito estuvo en lo correcto al interpretar que el artículo 1o.-B, primer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado,[1] en el apartado en el cual el legislador estableció que se consideraran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones, **únicamente regula el momento en el que nace la obligación de pago del**

[1] "Artículo 1o.-B. Para los efectos de esta ley se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en efectivo, en bienes o en servicios, aun cuando aquéllas correspondan a anticipos, depósitos o a cualquier otro concepto sin importar el nombre con el que se les designe, o bien, cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las contraprestaciones."

tributo, pues así fue interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar la jurisprudencia siguiente:

"VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 1o.-B, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER EL MOMENTO EN QUE SE CONSIDERARÁN EFECTIVAMENTE COBRADAS LAS CONTRAPRESTACIONES, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2003). El citado precepto, al establecer que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en efectivo, en bienes o en servicios, aun cuando aquéllas correspondan a anticipos, a depósitos o a 'cualquier otro concepto' sin importar el nombre con el que se les designe, no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la base del tributo, tratándose de la prestación de servicios, conforme al artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado es el valor total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto; mientras que **el artículo 1o.-B, párrafo primero, de la ley citada, sólo regula el momento en que debe considerarse efectivamente cobrada la contraprestación para determinar la obligación de pago,** lo que no deja en manos de la autoridad la determinación de los conceptos que se toman en cuenta para calcular la base del impuesto, ni existe incertidumbre jurídica, ya que son los propios contribuyentes los que pactan la contraprestación e integran los conceptos que se cobran a quien recibe la prestación del servicio, de manera que para determinar la base gravable es entendible que el legislador se haya referido a 'cualquier otro concepto' que se integre al valor de la contraprestación pactada, cuyo resultado es el valor total del acto o actividad objeto del tributo, y se justifica que para determinar el momento en que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones, lo cual da lugar a la obligación de pago, el legislador se haya referido 'a cualquier otro concepto sin importar el nombre con el que se les designe', toda vez que, como se dijo, es el propio contribuyente quien pacta y determina la naturaleza, los términos y las condiciones de la contraprestación que representa el valor de los actos o actividades objeto del impuesto." (Registro digital: 161424. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias: constitucional y administrativa. Tesis: 2a./J. 108/2011. Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, julio de 2011. Página: 898. Tipo: jurisprudencia.)

Luego, si el artículo 1o.-B, párrafo primero, de la ley en cita, sólo regula el momento en que debe considerarse efectivamente cobrada la contraprestación para determinar la obligación de pago, precisamente porque son los propios contribuyentes los que pactan la contraprestación e integran los conceptos que se cobran a quien recibe la prestación del servicio; entonces, no debe confundirse la naturaleza, los términos y las condiciones de la contraprestación que, se insiste, representa el valor de los actos o actividades objeto del impuesto, con el diverso concepto denominado **"acreditamiento".**

Esto es así, ya que en términos del diverso numeral 4o. de la misma Ley del Impuesto al Valor Agregado, el **acreditamiento,** consiste en: "... *restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta ley la tasa que corresponda según sea el caso.*", por lo cual, se entiende por impuesto acreditable:

(a) El impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente; y,

(b) El impuesto al valor agregado que el propio contribuyente hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes de que se trate.

Así las cosas, para que sea **acreditable** el impuesto al valor agregado en el numeral 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el legislador estableció, entre otros requisitos, que el impuesto al valor agregado **trasladado** al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate.

Así, de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, del ordenamiento en consulta, se sigue que la expresión "efectivamente pagado", aplicable al impuesto referido como requisito para la procedencia de su acreditamiento o devolución se actualiza: (a) en el momento en que el bien o el servicio correspondiente se paga en efectivo –sea en numerario o en electrónico–; (b) en la fecha de cobro del

cheque o cuando el contribuyente transmite ese título de crédito a un tercero; y, (c) cuando se declara y entera ante la autoridad hacendaria.

Como se advierte, el momento en que el impuesto al valor agregado se estima "efectivamente pagado" depende del tipo de contribuyente, es decir, si el adquirente del bien o servicio es uno de los sujetos enumerados en las diversas fracciones del artículo 1o.-A aludido, entonces, está obligado a retener el impuesto que se le trasladó por el hecho imponible, así como a declararlo y enterarlo ante la autoridad hacendaria, de modo que, en dicho supuesto, será hasta que se declare y entere el tributo, cuando podrá calificarse como "efectivamente pagado", para los efectos del acreditamiento o devolución respectiva.

Por el contrario, si la persona a la que se repercutió el impuesto al valor agregado no es un contribuyente de los establecidos en el último de los numerales mencionados, el tributo causado debe ser declarado y pagado por el enajenante o por el prestador del servicio, porque el adquirente del bien o del servicio debe cubrir el monto del impuesto en el mismo evento en que ocurre su traslado, con lo cual es posible considerar que desde ese momento se encuentra "efectivamente pagado" el impuesto y, por tanto, su acreditamiento no está supeditado a que el enajenante del bien o el prestador del servicio haya declarado y enterado ante la autoridad hacendaria el impuesto que debe pagar el consumidor final.

Sobre estos puntos, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito considera que son ilustrativos los razonamientos que informan la siguiente jurisprudencia:

"VALOR AGREGADO. MOMENTO EN QUE EL IMPUESTO RELATIVO SE CONSIDERA ‘EFECTIVAMENTE PAGADO’ PARA LA PROCEDENCIA DE SU ACREDITAMIENTO O DEVOLUCIÓN, EN FUNCIÓN DEL SUJETO QUE TIENE LA OBLIGACIÓN DE RETENERLO Y ENTERARLO. El impuesto al valor agregado es una contribución indirecta que grava: a) la enajenación de bienes; b) la prestación de servicios independientes; c) el otorgamiento del uso y goce temporal de bienes; o, d) la importación de bienes o servicios, y debido a su mecánica especial, el contribuyente directo o jurídico no resiente la carga fiscal, sino que la repercute a un tercero. Así, el artículo 1o.-A de la Ley del Impuesto al Valor

Agregado prevé un sistema especial de retención y entero del tributo, conforme al cual, en determinados casos, la obligación correspondiente no es a cargo del enajenante del bien o del prestador del servicio, sino del propio contribuyente que lo adquiere o recibe. Por otra parte, de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de ese ordenamiento se sigue que la expresión 'efectivamente pagado', aplicable al impuesto referido como requisito para la procedencia de su acreditamiento o devolución se actualiza: a) en el momento en que el bien o el servicio correspondiente se paga en efectivo –sea en numerario o en electrónico–; b) en la fecha de cobro del cheque o cuando el contribuyente transmite ese título de crédito a un tercero; y, c) cuando se declara y entera ante la autoridad hacendaria. En consecuencia, el momento en que el impuesto se estima 'efectivamente pagado' depende del tipo de contribuyente, es decir, si el adquirente del bien o servicio es uno de los sujetos enumerados en las diversas fracciones del artículo 1o.-A aludido, entonces está obligado a retener el impuesto que se le trasladó por el hecho imponible, así como a declararlo y enterarlo ante la autoridad hacendaria, de modo que, en dicho supuesto, será hasta que se declare y entere el tributo, cuando podrá calificarse como 'efectivamente pagado', para los efectos del acreditamiento o devolución respectiva. Por el contrario, si la persona a la que se repercutió el impuesto al valor agregado no es un contribuyente de los establecidos en el último de los numerales mencionados, el tributo causado debe ser declarado y pagado por el enajenante o por el prestador del servicio, porque el adquirente del bien o del servicio debe cubrir el monto del impuesto en el mismo evento en que ocurre su traslado, con lo cual es posible considerar que desde ese momento se encuentra 'efectivamente pagado' el impuesto y, por tanto, su acreditamiento no está supeditado a que el enajenante del bien o el prestador del servicio haya declarado y enterado ante la autoridad hacendaria el impuesto que debe pagar el consumidor final." [Registro digital: 2012201. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia: administrativa. Tesis: XVI.1o.A. J/32 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 33, agosto de 2016, Tomo IV. Página: 2500. Tipo: jurisprudencia y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas.]

Lo antedicho es jurídicamente trascendente, ya que, con antelación a los ejercicios fiscales 2019 y 2020, los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecían la figura jurídica conocida como "compensación universal", la

cual, básicamente, consistía en que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrían optar por compensar las cantidades que tuvieran a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios; siendo que para el supuesto específico del impuesto al valor agregado, se establecía que si en la declaración de pago respectiva, resultaba saldo a favor, el contribuyente estaba en posibilidades de:

I) Acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo;

II) Solicitar su devolución; o bien,

III) Llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del mismo artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, en lo que es trascendente para la materia de esta contradicción de tesis, conviene apuntar que la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve,[2] sustituyó el indicado esquema de "compensación universal", previsto en

[2] "Artículo 25. Para los efectos del Código Fiscal de la Federación, del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado, así como lo referente a derechos, se estará a lo siguiente:
"...
"VI. Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución de las disposiciones aplicables en materia de compensación de cantidades a favor establecidas en dichos párrafos de los ordenamientos citados, se estará a lo siguiente:
"a) Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter

los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

De tal suerte que, a partir del ejercicio fiscal 2019, sólo se permite la compensación de cantidades a favor (originadas por pago de lo indebido o saldo a favor) contra adeudos propios de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, sin incluir, además, los que deriven de retenciones a terceros; siendo que, por lo que respecta al impuesto al valor agregado, la recuperación de los saldos a favor únicamente se autoriza mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo, del mismo contribuyente, que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor.

En lo que al caso interesa, la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, precisó lo siguiente:

"En otro orden de ideas, es dable precisar que a partir del 1 de julio de 2004 entró en vigor la disposición establecida en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, mediante la cual se permite que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración puedan compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan fin específico, incluyendo sus accesorios.

"Dicha medida se estableció con la finalidad de permitir a los contribuyentes la recuperación inmediata de las cantidades que tuvieran a su favor de un impuesto contra las cantidades que estuvieran obligados a pagar por adeudo

general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado.
"Lo dispuesto en el presente inciso no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquellos que tengan un fin específico.
"b) Tratándose del impuesto al valor agregado, cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores. ..."

propio o por retenciones a terceros en otros impuestos, lo que además permitiría a la administración tributaria reducir el número de solicitudes de devolución y, por lo tanto, una reducción de los costos operativos relativos a estos trámites.

"Por su parte, en congruencia con la medida anteriormente mencionada, a partir del 2005 se modificó el artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) para permitir que los saldos a favor manifestados en las declaraciones, se puedan recuperar mediante su compensación contra otros impuestos, además de mantener los mecanismos de acreditamiento contra el impuesto a cargo de los meses siguientes o mediante una solicitud de devolución.

"Si bien es cierto que estas medidas representaron una simplificación administrativa, también lo es que abrieron espacios para prácticas de evasión fiscal. La tendencia de los montos de las compensaciones que los contribuyentes han aplicado en los últimos años ha sido creciente. En efecto, se observa que la tasa de crecimiento promedio de las compensaciones de los saldos a favor del IVA es mayor que la tasa de crecimiento promedio del monto de saldos respecto de los cuales se solicita su devolución.

"Dichos saldos a favor del IVA se compensan contra pagos que deben realizarse del ISR por adeudo propio o enteros que deben realizarse de impuestos retenidos.

"Los mencionados saldos a favor se originan por la aplicación del acreditamiento de impuestos que fueron trasladados al contribuyente en los gastos o en las inversiones que realizan, acreditamiento que corresponde a impuestos causados previamente y que debieron ser enterados al fisco por parte de sus proveedores, lo que en muchas ocasiones no ocurre así, ya sea por una evasión lisa y llana del impuesto a pagar, o bien, porque se realizan acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes, que dan lugar a los saldos a favor que posteriormente se compensan contra otros impuestos, sin existir una revisión o autorización previa por parte de la autoridad. Por ello, para combatir estas prácticas de evasión fiscal se hace indispensable limitar la compensación abierta entre los diferentes impuestos.

"Por otra parte, también se estima conveniente que la compensación se aplique únicamente respecto de adeudos propios del contribuyente, sin incluir

los que deriven de retenciones a terceros, ya que la carga impositiva no recae sobre el patrimonio del contribuyente y, por ello, deben ser efectivamente enterados al fisco.

"Así, se propone a esa soberanía modificar, en la fracción VI del artículo 25 de la iniciativa que se presenta, el mecanismo de compensación vigente a efecto de impedir las prácticas mencionadas y que la administración tributaria pueda tener un control eficaz sobre los acreditamientos del IVA, así como un mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos. La propuesta consiste en que la compensación de cantidades a favor, contra las cantidades a pagar por adeudo propio, sólo proceda cuando se trate de un mismo impuesto, sin que sea aplicable a las retenciones a terceros y, por lo que hace al IVA, la recuperación de los saldos a favor únicamente se realizará mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor. Al igual que en la regulación vigente se establece que la compensación no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquellos que tengan un fin específico.

"Esta modificación asegura mayor transparencia sobre el origen y aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos, situación que contribuye a mejorar la rendición de cuentas por parte de la autoridad tributaria a la sociedad, así como a las autoridades supervisoras. Así mismo (sic), la propuesta permitirá obtener información más precisa sobre el nivel de cumplimiento de los diferentes gravámenes para evaluar su efectividad desde el punto de vista de las finanzas públicas y de su impacto en los agentes económicos ..."

Como se advierte de la exposición de motivos transcrita, la intención del legislador para llevar a cabo las modificaciones a la mecánica de "compensación universal" antes señalada, consistieron en impedir prácticas de evasión fiscal; tener mayor control sobre los acreditamientos; tener mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos; asegurar una mayor transparencia sobre el origen y la aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos; y obtener información precisa sobre el nivel de cumplimiento de los diferentes gravámenes para evaluar su efectividad desde el punto de vista de las finanzas públicas y de su impacto en los agentes económicos.

En esa medida, se observa que para adoptar la nueva mecánica de compensación prevista en la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, el legislador consideró que la forma de compensar, prevista en los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, si bien, en un inicio, representó una simplificación administrativa al reducir el número de solicitudes de devolución y los costos operativos relativos a esos trámites; empero, también dio lugar a prácticas para la evasión fiscal, o bien, para llevar a cabo acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes.

Luego, la exposición de motivos revela que el objetivo fue impedir ese tipo de prácticas, generar mayor control por parte de la administración tributaria sobre los acreditamientos del impuesto al valor agregado, así como un mejor registro de la recaudación de cada uno de los contribuyentes, eliminando, como ya se dijo, la posibilidad de que, mediante la figura de la "compensación universal", siguiera siendo factible la compensación de cantidades a favor (originadas por pago de lo indebido o saldo a favor) contra otros impuestos, así como aquellos provenientes de retenciones a terceros.

Así, se tiene que mediante decreto publicado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, en vigor a partir del primero de enero dos mil veinte, el señalado esquema de "compensación universal", también fue modificado según la redacción actual del numeral 23, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, para quedar en los siguientes términos: "*Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado. Lo dispuesto en este párrafo no será*

aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni aquellos que tengan un fin específico."

De igual forma, a partir del año 2020, el numeral 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, quedó redactado de la siguiente manera: "*Artículo 6o. Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor.—Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores*."

De ahí que se considere que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito estuvo en lo correcto al interpretar que el artículo 1o.-B, primer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el apartado en el cual el legislador estableció que se consideraran efectivamente cobradas las contraprestaciones: "... *cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones*", únicamente regula el momento en el que nace la obligación de pago del tributo, y no una forma en que puede quedar liquidado dicho impuesto, o bien, una hipótesis en la que, válidamente, pueda considerarse que el impuesto es acreditable, al no existir disposición legal en ese sentido, mucho menos estar previsto de esa forma en el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que, expresamente y de forma limitativa, regula los requisitos que deben ser satisfechos para que sea acreditable el mencionado tributo, y que, por cierto, no prevé la posibilidad de hacerlo a través de la figura de la compensación en el ámbito civil.

Así las cosas, no se soslaya que en términos de los numerales 2185, 2186 y 2188 del Código Civil Federal,[3] la compensación es una forma de extinción de

[3] Los preceptos citados dicen lo siguiente:
"Artículo 2185. Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho."
"Artículo 2186. El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de la ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor."

las obligaciones que se da cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocos de ciertas deudas, líquidas y exigibles.

Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2192, fracción VIII, del propio Código Civil Federal,[4] la señalada figura de la compensación no tiene lugar cuando como en el caso, las deudas tienen relación con obligaciones fiscales, y además, la legislación tributaria aplicable no la autoriza expresamente.

Esto último es así, pues, como ya se dijo, en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, sólo se permite la compensación de cantidades a favor (originadas por pago de lo indebido o saldo a favor) contra adeudos propios de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, sin incluir, además, los que deriven de retenciones a terceros; siendo que, por lo que respecta al impuesto al valor agregado, la recuperación de los saldos a favor únicamente se autoriza mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo del mismo contribuyente, que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor, tal como lo establecen la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, así como el texto vigente a partir del año dos mil veinte, de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo cual, por sí, es suficiente para estimar que, en términos del numeral 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, la figura de la compensación civil no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

En otras palabras, si en términos de las reglas aplicables en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, la aplicación de la figura de la compensación es procedente únicamente respecto de las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros; entonces, es claro que, sin dejar de considerar que la compensación en el ámbito civil,

"Artículo 2188. Para que haya lugar a la compensación se requiere que las deudas sean igualmente líquidas y exigibles. Las que no lo fueren, sólo podrán compensarse por consentimiento expreso de los interesados."

[4] "Artículo 2192. La compensación no tendrá lugar: ... VIII. Si las deudas fueren fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice."

también es una forma de extinción de obligaciones, y que, en su caso, para efectos del artículo 1o.-B, primer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la aplicación de dicha figura jurídica puede dar lugar a generar la obligación de pagar dicho tributo; sin embargo, lo cierto es que, al tener como único efecto saldar obligaciones entre particulares en las cuales no interviene una autoridad hacendaria, no puede dar lugar a estimar, por sí, que su aplicación constituya una forma en que puede quedar liquidado dicho impuesto, o bien, una hipótesis en la que, válidamente, pueda considerarse que el impuesto es acreditable, al no existir disposición legal en ese sentido, mucho menos estar previsto de esa forma en el numeral 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que, se insiste, expresamente y de forma limitativa, regula los requisitos que deben ser satisfechos para que sea acreditable el mencionado tributo, y que, por cierto, no prevé la posibilidad de hacerlo a través de la figura de la compensación en el ámbito civil.

En suma, de conformidad con la legislación vigente en los años 2019 y 2020, es concluyente que, en términos de lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado, ya que la compensación de deudas únicamente puede ser empleada para el pago de obligaciones fiscales, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria, y no respecto de otro contribuyente.

SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Con base en las consideraciones antes expuestas, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito resuelve que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1o.-B Y 5o., FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, NO DA LUGAR A INTERPRETAR QUE EN LA DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR, LA FIGURA EXTINTIVA DE LA COMPENSACIÓN, APLICABLE EN EL DERECHO CIVIL, SEA UN MEDIO DE PAGO PARA ACREDITAR DICHO IMPUESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron la procedencia o no de la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil,

en relación con el acreditamiento del impuesto al valor agregado, y llegaron a conclusiones diferentes, toda vez que mientras uno determinó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la compensación no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado, el otro señaló que desde el punto de vista tributario, sí puede dar lugar al acreditamiento del impuesto para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, de acuerdo con la legislación fiscal vigente en los años 2019 y 2020, determina que para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

Justificación: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, si bien es una forma de extinción de las obligaciones que desde el punto de vista tributario puede dar lugar a establecer cuándo nace la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, lo cierto es que, en sí misma considerada, no da lugar al acreditamiento, pues para ello es necesario demostrar que el impuesto haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública; siendo que, además, la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, así como el texto vigente a partir del año 2020 de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecen que los contribuyentes únicamente pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, por lo cual, la compensación únicamente puede ser empleada para el pago de obligaciones fiscales, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria, y no respecto de otro contribuyente. Tan es así que, sobre el particular, el diverso artículo 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, incluso prevé que la señalada figura de la compensación no tiene lugar cuando las deudas tienen relación con obligaciones fiscales, y en el caso, la legislación tributaria aplicable no la autoriza expresamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, al resolver el R.R.F. 158/2021, y lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto (sic) Circuito, en el diverso R.R.F. 96/2021.

SEGUNDO.—Se declara que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados que intervinieron en esta contradicción de tesis; dese la publicidad a las tesis jurisprudenciales (sic) que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de cinco votos lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, integrado por los Magistrados Jorge Humberto Benítez Pimienta (presidente), Arturo Hernández Torres (ponente), Ariel Alberto Rojas Caballero y José Gerardo Mendoza Gutiérrez y la Magistrada Renata Giliola Suárez Téllez. Se firma la presente ejecutoria de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20, fracción V, y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, con el secretario de Acuerdos Nelson Jacobo Mireles Hernández que autoriza y da fe.

En cumplimiento a los artículos 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en relación con lo dispuesto en el artículo 62 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como confidencial, que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la sentencia dictada al resolver la contradicción de tesis 148/2004 SS, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 538 con número de registro digital: 18649.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1o.-B Y 5o., FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, NO DA LUGAR A INTERPRETAR QUE EN LA DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR, LA FIGURA EXTINTIVA DE LA COMPENSACIÓN, APLICABLE EN EL DERECHO CIVIL, SEA UN MEDIO DE PAGO PARA ACREDITAR DICHO IMPUESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron la procedencia o no de la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, en relación con el acreditamiento del impuesto al valor agregado, y llegaron a conclusiones diferentes, toda vez que mientras uno determinó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la compensación no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado, el otro señaló que desde el punto de vista tributario, sí puede dar lugar al acreditamiento del impuesto para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, de acuerdo con la legislación fiscal vigente en los años 2019 y 2020, determina que para efectos de analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, la figura de la compensación aplicable en el derecho civil, no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

Justificación: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, si bien es una forma de extinción de las obligaciones que desde el punto de vista tributario puede dar lugar a establecer cuándo nace la obligación de pagar el impuesto al valor agre-

gado, lo cierto es que, en sí misma considerada, no da lugar al acreditamiento, pues para ello es necesario demostrar que el impuesto haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública; siendo que, además, la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, así como el texto vigente a partir del año 2020 de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecen que los contribuyentes únicamente pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, por lo cual, la compensación únicamente puede ser empleada para el pago de obligaciones fiscales, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria, y no respecto de otro contribuyente. Tan es así que, sobre el particular, el diverso artículo 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, incluso prevé que la señalada figura de la compensación no tiene lugar cuando las deudas tienen relación con obligaciones fiscales, y en el caso, la legislación tributaria aplicable no la autoriza expresamente.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/4 A (11a.)

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 14 de junio de 2022. Unanimidad de cinco votos de la Magistrada Renata Giliola Suárez Téllez y los Magistrados Arturo Hernández Torres, Ariel Alberto Rojas Caballero, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Jorge Humberto Benítez Pimienta. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: Luis Ángel Ramírez Alfaro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal 158/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal 96/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ÓRDENES DE APREHENSIÓN, REAPREHENSIÓN Y MEDIDAS CAUTELARES QUE IMPLIQUEN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. ESTÁ REGULADA EXCLUSIVAMENTE POR LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), POR LO QUE EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS EFECTOS ES INAPLICABLE EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER, EL TERCER Y EL CUARTO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS, FABIOLA MORENO PÉREZ, ALBERTO DÍAZ DÍAZ Y JOSÉ CLEMENTE CERVANTES. PONENTE: JOSÉ CLEMENTE CERVANTES. SECRETARIA: ANA VICTORIA CÁRDENAS MUÑOZ.

TEMA: Aplicación o no de la restricción general contemplada en el último párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, al conceder la suspensión contra órdenes de aprehensión, reaprehensión o cualquier medida cautelar que implique privación de la libertad, regulada por el diverso numeral 166 del propio ordenamiento.

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.—**Competencia.**

Este Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver sobre la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, en relación con el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, así como el diverso Acuerdo 52/2015, del citado Pleno, que reformó, adicionó y derogó algunas de sus disposiciones; en

virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios entre los sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Penal de este Tercer Circuito.

SEGUNDA.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en tanto que fue formulada por el licenciado **********, por su propio derecho, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, porque tiene reconocida la calidad de parte en los asuntos en que se sustentaron.

TERCERA.—**Consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.**

Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados contendientes son las siguientes:

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 102/2021, sostuvo:

"**VII. Análisis del asunto.** Los agravios expresados por el quejoso son **fundados** en la medida que se precisará.

"En la determinación recurrida **se concedió la suspensión provisional** de los actos que el quejoso reclamó de diversos Jueces del fuero común y del fuero federal en materia penal, que ejercen jurisdicción en los Estados de Jalisco y de Sinaloa, así como de diversas autoridades de la Delegación de la Fiscalía General de la República en la primera entidad federativa y de la Fiscalía del propio Estado, consistentes en la orden de aprehensión dictada en su contra y su ejecución.

"Las razones por las cuales la Juez de amparo concedió la medida suspensional solicitada son las siguientes:

"'**SUSPENSIÓN PROVISIONAL.**

"'Tomando en consideración que la parte quejosa **solicitó la suspensión provisional por los referidos actos reclamados,** aunado a que en el caso no

se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público y atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados, y de no otorgarse con la ejecución de los actos se causarían a la parte quejosa daños y perjuicios de difícil reparación, de conformidad en (sic) los artículos 125, 128 y 139, todos de la Ley de Amparo, **se concede la suspensión provisional a la parte quejosa,** hasta tanto se resuelva la suspensión definitiva.

"‘**Medida cautelar que se otorga, según la hipótesis que se actualice, para los efectos que se indican a continuación:**

"‘**• ORDEN DE APREHENSIÓN.**

"‘**Para el caso de que el delito por el cual se haya emitido la orden de aprehensión, no implique prisión preventiva oficiosa** a que se refiere el artículo 19 constitucional; con fundamento en los numerales 163 y 166, fracción II, de la Ley de Amparo, el efecto de la suspensión es que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y no se le prive de su libertad, quedando a disposición de este juzgado, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarla, para la continuación del procedimiento; **debiendo cumplir el quejoso con todas las medidas de aseguramiento que enseguida se indican:**

"‘**Si el delito que se atribuye a la parte quejosa es de los que ameritan prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional;** con fundamento en los numerales 163 y 166, fracción I, ambos de la Ley de Amparo, el único efecto de la suspensión es que una vez que sea aprehendido, el solicitante del amparo quede a disposición de este Juzgado de Distrito en cuanto a su libertad personal se refiere, en el lugar en que sea recluido, quedando a disposición de la autoridad responsable para la continuación del procedimiento. **En el entendido de que en este supuesto no es necesario cumplir con las medidas de aseguramiento.**[1]

[1] "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. EFECTOS CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE REAPREHENSIÓN RESPECTO DE DELITO GRAVE.", jurisprudencia «1a./J.» 53/2003, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVIII, noviembre de 2003, registro: 182754, página 99.

"‘**MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO O EFECTIVIDAD.**

"‘Con fundamento en los artículos 136, 162, 166 y 168, todos de la Ley de Amparo, la presente medida cautelar surtirá efectos desde el momento en que se dicta la presente resolución,[2] pero dejará de hacerlo si se actualiza alguna de las hipótesis siguientes:

"‘**1. Si la parte quejosa dentro del plazo de cinco días, no exhibe ante este juzgado federal garantía por la cantidad de $15,000.00** (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), en cualesquiera de las formas previstas en la ley, precisando el número del presente incidente y a disposición de este órgano de control constitucional.

"‘De preferencia en billete de depósito, el cual únicamente podrá ser emitido por Bansefi y/o Bides, con fundamento en el Acuerdo 17/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y en el Contrato de Prestación de Servicios Financieros de Depositaría, Expedición de Billetes de Depósito, Administración e Inversión, celebrado por Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Bansefi y/o Bides) y el Consejo de la Judicatura Federal, de treinta de abril de dos mil siete,

"‘Para el caso que la parte quejosa opte por póliza de fianza, deberá ser a favor de la Tesorería de la Federación, pero a disposición de este Juzgado de Distrito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos **282** de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y **76** del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación; asimismo, tendrá que expresarse que su vigencia es por **tiempo indeterminado,** en términos de lo que establece el párrafo segundo del artículo **174** de dicha ley; de igual manera tendrá que asentarse que la afianzadora se sujeta, para el caso de que se haga efectiva, al trámite que prevé el numeral **282** invocado y su reglamento.

[2] "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN AMPARO INDIRECTO. SURTE SUS EFECTOS AL MOMENTO DE DECRETARLA, POR LO QUE NO ESTÁ SUPEDITADA A QUE EL JUEZ DE DISTRITO NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL AUTO POR EL QUE SE CONCEDE DICHA MEDIDA CAUTELAR.". Tesis: XX.1o.P.T.13 K, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 1834, Novena Época, registro digital: 163257.

"'Dicho monto se fija en manera discrecional por no contar con los elementos para determinarlo; así como tomando en consideración la situación personal que la parte quejosa expresa en su demanda, mismo que podrá ser modificado una vez que se conozcan los antecedentes y particularidades del caso.[3]

"'**2.** Asimismo, una vez que, con base en el contenido del informe respectivo, se tenga certeza si la autoridad judicial señalada como responsable emitió el acto, si el quejoso no comparece física y personalmente ante ésta, dentro del plazo de tres días, con el objeto de ponerse a su disposición, y cuantas veces sea requerido.

"'Para lo anterior, el quejoso deberá justificarlo antes de que fenezca el término concedido para ello ante este órgano de control constitucional, exhibiendo la constancia correspondiente, en la que deberá constar el sello, firma y fecha de su presentación.

"'**3.** Se prohíbe a la parte quejosa salir del territorio nacional, sin la autorización de este juzgado; además, deberá señalar su número telefónico local y/o móvil en que pueda ser localizado, su domicilio personal y comunicar cualquier cambio que realice.

"'**4.** Además, la parte quejosa deberá abstenerse de realizar conductas violentas, de intimidación o molestia a la víctima directa e indirectas, así como a las personas relacionadas con ellos; y, en general, se abstenga de hostigar, amenazar, dañar o poner en peligro su libertad, integridad física, psíquica o moral, seguridad personal, dignidad y familia.

"'Lo anterior obedece a que este órgano de control constitucional debe dictar las medidas que estime pertinentes para asegurarse que el promovente del amparo sea devuelto a la autoridad señalada como responsable, en caso de

[3] "SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN. CORRESPONDE AL QUEJOSO MANIFESTAR EN LA DEMANDA DE AMPARO LO REFERENTE A SU SITUACIÓN ECONÓMICA PARA SER TOMADA EN CUENTA AL MOMENTO EN QUE SE FIJE EL MONTO DE LA GARANTÍA RESPECTIVA.", jurisprudencia VI.1'.P J/57, (sic) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, «Tomo 2», agosto de 2012, registro: 159977, página 1517.

que no se conceda el amparo solicitado; además, la medida suspensional debe concederse en forma tal, que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, por ser de orden público.

"'Por tanto, si al vencimiento del plazo antes señalado, no se han satisfecho los requisitos antes indicados o no se ha hecho del conocimiento de este órgano jurisdiccional su acatamiento, se notificará a las autoridades responsables que podrán ejecutar el acto reclamado.

"'Apoya a lo expuesto, la tesis aislada I.7o.P.42 P, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la «(10a.)», con registro: 2013057, del rubro: «SUSPENSIÓN EN EL AMPARO EN MATERIA PENAL. SI EL QUEJOSO INCUMPLE CON LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO IMPUESTAS, DISTINTAS A LA GARANTÍA PECUNIARIA, DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO, EL JUEZ DE DISTRITO, ATENTO AL ARTÍCULO 166, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE, DEBE REVOCAR AQUÉLLA, SIN QUE SEA FACTIBLE QUE, CON POSTERIORIDAD, SE RECUPEREN SUS EFECTOS.»

"'Hágase saber a la autoridad judicial de la causa que en caso de que el aquí quejoso comparezca ante su potestad con motivo de la suspensión concedida, deberá hacerlo del conocimiento de este órgano de control constitucional, en el entendido de que dicha juzgadora goza de la más amplia facultad para dictar las medidas que estime pertinentes en el procedimiento penal a efecto de que éste cumpla con las correspondientes obligaciones procesales; además de las que en su caso se susciten por el cambio de situación jurídica que pudiera acontecer con motivo de su comparecencia, pues no hay que perder de vista que una vez que se pone al quejoso a su disposición, debe continuar el procedimiento penal con plena jurisdicción, lo que involucra cuestiones inherentes a todos los derechos y beneficios contenidos en la fracción I del artículo 20 constitucional. En ese sentido, la presente suspensión no impide al Juez responsable para que, de estimarlo necesario, se pronuncie en torno a la necesidad de prisión preventiva justificada.

"'**LÍMITES DE LA SUSPENSIÓN.**

"'Esta medida cautelar no surtirá efectos en los casos siguientes:

"'a) Cuando se sorprenda a la parte quejosa en la comisión de flagrante delito;

"'b) Si el acto reclamado proviene de autoridad distinta a las señaladas como responsables;

"'c) Si se pretende privar de la libertad a la parte quejosa en cumplimiento de un acto diverso a los aquí reclamados;

"'d) Si el acto reclamado ya fue materia de un diverso juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso; y

"'e) En caso de tratarse de cualquier otra medida de protección, de aseguramiento o cautelar, la presente suspensión no surtirá efecto alguno pues, en términos del tercer párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, dichos actos no son susceptibles de ser suspendidos.'[4]

"Ahora bien, en su escrito de agravios el recurrente manifiesta que interpone el recurso de queja 'únicamente en contra de las limitantes a los efectos de la suspensión provisional concedida',[5] lo que implica su conformidad expresa con los términos restantes en que fue otorgada la medida suspensional de que se trata, esto es, con sus efectos y las medidas de aseguramiento o efectividad impuestas por la Juez del amparo, por lo que sólo será materia del presente medio de impugnación la última parte de la resolución recurrida, en que se fijaron los límites de la suspensión otorgada.

"Al analizar con detenimiento los motivos de inconformidad, se hace patente que todos tienden a combatir el inciso e) de ese apartado, que textualmente dice:

"'**LÍMITES DE LA SUSPENSIÓN.**

"'Esta medida cautelar no surtirá efectos en los casos siguientes:

[4] Fojas 8 a 10 vuelta del incidente de suspensión.
[5] Foja 4 del toca en que se actúa.

"'…

"'e) En caso de tratarse de cualquier otra medida de protección, de aseguramiento o cautelar, la presente suspensión no surtirá efecto alguno pues, en términos del tercer párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, dichos actos no son susceptibles de ser suspendidos.'

"El quejoso disidente expone diversas razones por las que en su concepto le agravia esa decisión, partiendo de la siguiente premisa: '***LA RESOLUCIÓN COMBATIDA ES COMPLETAMENTE ILEGAL EN RAZÓN DE QUE EL A QUO LIMITA LOS EFECTOS O CONDICIONA LA EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN OTORGADA EN CONTRA DE ACTOS PRIVATIVOS DE LIBERTAD, A QUE LOS MISMOS NO PROVENGAN DE MEDIDAS CAUTELARES, DE PROTECCIÓN, PREVENTIVAS O DE ASEGURAMIENTO*** …'[6] –el subrayado del texto y todos los que aparecen a continuación son de este Tribunal Colegiado–.

"Como puede advertirse, el inconforme sostiene que la restricción impuesta por la Juez constitucional indebidamente condiciona la eficacia de los efectos de la suspensión de la orden de aprehensión combatida, a que dicho mandamiento no provenga de medidas cautelares, de protección, preventivas o de aseguramiento; y, en principio, parecería que no tiene razón, porque la limitante concretamente se refiere a que la medida suspensional no surte efectos si se trata '*de cualquier otra medida de protección, de aseguramiento o cautelar*', es decir, sólo si es un acto distinto a una orden de aprehensión.

"No obstante, al leer todo el texto de la demanda de amparo, que debe interpretarse en su integridad,[7] se aprecia que si bien en el capítulo IV, relativo

[6] Foja 4.

[7] Como lo ha definido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia «P./J.» 40/2000: "DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.". Registro digital: 192097. Novena Época. Materia: común. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, abril de 2000, página 32.

a la fijación de los actos reclamados, el quejoso únicamente precisó como tales '*la orden de aprehensión en mi contra*' y '*el posible cumplimiento que se pretende dar a la orden de aprehensión*',[8] en el diverso apartado V, correspondiente a los antecedentes, agregó otro acto al exponer:

"'V. Bajo protesta de decir verdad, manifiesto los hechos y abstenciones que constituyen antecedentes del acto reclamado y que sirven de fundamento a los conceptos de violación.

"'Único. El pasado lunes 3 de mayo del presente 2021, aproximadamente a las 5:00 horas, dos personas que se trasladaban en una camioneta Hilux, *pick up*, blanca, doble cabina, con vidrios polarizados, y que al parecer eran de la fiscalía, fueron a las viviendas ********** y ********** de la calle Mar Rojo **********, colonia Country Club, en Guadalajara, Jalisco, las cuales son propiedad de la familia **********, preguntando y pidiendo informes respecto al suscrito y algunos familiares míos, sobre a qué hora me encuentro en ese lugar, mis horarios de llegada o salida, y que si vivía en ese domicilio, qué lugares frecuentaba, etc. Es por ello que tengo el temor fundado de que dichas personas efectivamente sean de la fiscalía, y me quieran detener, al pretender ejecutar alguna orden de aprehensión, <u>o cualquier otra orden que implique una privación ilegal de la libertad personal del suscrito</u>.'[9]

"Así pues, lo objetivamente cierto es que además de una orden de aprehensión decretada por las autoridades jurisdiccionales señaladas como responsables ordenadoras, debe entenderse que el promovente del amparo también reclama **cualquier otra orden que implique privación de su libertad personal** y, por tanto, para conceder la suspensión provisional que solicita es necesario atender los lineamientos establecidos en el artículo 166 de la ley de la materia, que dispone:

"'**Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión <u>o de medida cautelar que implique privación de la libertad</u>,** dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

[8] Foja 3 del incidente de suspensión.
[9] Foja 3 vuelta.

"'I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"'Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"'Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"'**En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.** …'

"Este precepto indica las condiciones bajo las cuales produce efectos la suspensión de una orden de aprehensión o reaprehensión o de una medida cautelar que implique privación de la libertad y sólo excluye de los mismos las órdenes o medidas de protección –no las medidas cautelares– impuestas en

cualquier etapa de un procedimiento penal, ya que en relación con estos últimos actos prescribe que debe estarse a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo:

"'**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"'I. Que la solicite el quejoso; y

"'II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"'La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"'Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial. …'

"En otras palabras, tratándose de órdenes de aprehensión, reaprehensión o cualquier medida cautelar que implique privación de la libertad, procede conceder la suspensión en los términos previstos por el citado numeral 166 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que regula de manera particular esa institución jurídica en materia penal, sin aplicar la restricción general contemplada por el penúltimo párrafo del diverso numeral 128 del propio ordenamiento, en cuanto a las demás medidas cautelares que provienen de autoridad judicial.

"Esto es así, porque la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, titulada: 'Suspensión del acto reclamado', cuenta con una primera parte, que contiene las 'Reglas generales' y una segunda parte, denominada: 'En materia penal', que comprende los artículos 159 al 169, en los que se establecen los alcances y efectos que deben imprimirse, especialmente a la medida suspensional de ciertos actos que son los más comunes y, sobre todo, que in-

ciden directa o indirectamente en uno de los derechos humanos más importantes, el derecho a la libertad, dependiendo de su naturaleza y a la etapa procesal en la que se originan; de modo que los actos distintos a los expresamente regulados en esa segunda parte, son a los que remite el último párrafo del artículo 166 de dicho ordenamiento, para que se apliquen las disposiciones generales sobre la suspensión, como el último párrafo del diverso numeral 128 de la misma legislación, para proveer lo que proceda sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por contradicción de tesis 50/2017, invocada por el disidente, que a continuación se reproduce:

"'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO («EN MATERIA PENAL»), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, demanda la existencia de una garantía eficaz de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de las garantías principales de estos derechos. La suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, es un instrumento para garantizar la eficacia del juicio de amparo, porque conserva su materia y evita daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del quejoso. Ahora bien, **la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, sobre la suspensión en materia penal, establece un conjunto de normas relativas a la medida cautelar de clases específicas de actos que por su recurrencia e incidencia en la libertad personal, el legislador consideró necesario regular de manera especial.** Sin embargo, esto no implica que los actos en materia penal distintos de los expresamente regulados en ese apartado, no sean susceptibles de suspenderse, ya que en estos casos también debe garantizarse el derecho fundamental a un recurso efectivo. En consecuencia, para

decidir sobre la suspensión en estos casos, deben aplicarse las disposiciones sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte («reglas generales») de esa sección de la Ley de Amparo, que permiten, en principio, ponderar la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.'[10]

"También apoya el criterio adoptado por este órgano de control constitucional, la tesis aislada emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, también citada en los agravios, en la que se explica:

"'SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 163 Y 166 DE LA LEY DE LA MATERIA SI EL ACTO RECLAMADO ES LA RATIFICACIÓN Y/O NO MODIFICACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA, Y NO NEGARLA CON FUNDAMENTO EN EL DIVERSO 128, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA PROPIA LEY, AL SER INAPLICABLE.

"'**Hechos:** El quejoso interpuso amparo contra la ratificación y/o no modificación de la medida cautelar de prisión preventiva en la que se encontraba, acto contra el cual el Juez de Distrito negó la suspensión provisional, conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, el cual, en su fracción II, párrafo tercero, establece que no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional, para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; de ahí que no procede concederla tomando en cuenta que dicho numeral establece categóricamente que no será objeto de suspensión alguna medida cautelar concedida por autoridad judicial. Inconforme con la decisión, el quejoso interpuso el recurso de queja.

"'**Criterio jurídico:** Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que **procede conceder la suspensión provisional, en términos de los artículos 163**

[10] Registro digital: 2015310. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: común y penal. Tesis: 1a./J. 50/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 483. Tipo: Jurisprudencia.

y 166 de la Ley de Amparo, si el acto reclamado consiste en la ratificación y/o no modificación de la medida cautelar de prisión preventiva, **al tratarse de un acto privativo de la libertad y no negarla con fundamento en el diverso 128, fracción II, párrafo tercero, de la propia ley, al ser inaplicable.**

"'**Justificación:** Lo anterior es así, pues la ratificación y/o no modificación de la medida cautelar de prisión preventiva, al ser un acto relativo a una medida cautelar, implica la privación de la libertad, y la circunstancia de que sea ratificada y/o no modificada esa medida, trae como consecuencia que el quejoso siga privado de su libertad en el centro de reclusión en el que se encuentra, es decir, que continúe su proceso penal en reclusión y no en libertad. Por lo que **para realizar el pronunciamiento de suspensión correspondiente, no debe atenderse al artículo 128, fracción II, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, pues dicho numeral no es el aplicable, ya que al tratarse de un acto privativo de la libertad, los aplicables son el 163 y el 166 del propio ordenamiento legal, que contienen disposición expresa para pronunciarse en relación con la suspensión,** cuando el acto reclamado sea la ratificación y/o no modificación de la medida cautelar de prisión preventiva, mismos que establecen que en su contra sí procede la suspensión provisional para el efecto de que el quejoso quede a disposición del a quo por lo que hace a su libertad personal en el lugar donde actualmente se encuentre recluido y a disposición del Juez responsable, respecto a la continuación del procedimiento penal.'[11]

"En este orden, una vez establecido que **el quejoso no sólo reclama una orden de aprehensión y su ejecución, sino también cualquier medida cautelar que implique la privación de su libertad** –acto este último que no mencionó en el capítulo correspondiente de su demanda, pero aparece en el relativo a los antecedentes– y que dicho acto está contemplado en el artículo 166 de la Ley de Amparo, la suspensión provisional que solicita debe extenderse al mismo, y para tal efecto basta con incluirlo en forma expresa, determinando que **la concesión de la medida suspensional se refiere tanto a la orden de aprehen-**

[11] Registro digital: 2022812. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias: común y penal. Tesis: I.9o.P.298 P (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 84, marzo de 2021, Tomo IV, página 3068. Tipo: Aislada.

sión como a cualquier medida cautelar que implique la privación de la libertad del peticionario de derechos humanos.

"Además, a fin de evitar confusiones, la redacción del inciso e) del apartado correspondiente a las limitaciones de la suspensión otorgada, que constituye la materia de impugnación en este recurso, debe quedar como sigue:

"e) En caso de tratarse de cualquier otra medida de protección, de aseguramiento o cautelar **que no implique la privación de la libertad personal del quejoso,** la presente suspensión no surtirá efecto alguno, pues en términos del tercer párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, dichos actos no son susceptibles de ser suspendidos.

"En suma, **debe concederse la suspensión provisional** de los actos reclamados por **********, consistentes en **la orden de aprehensión y también en la medida cautelar que implique la privación de su libertad personal y su ejecución,** que atribuye a las autoridades jurisdiccionales y ministeriales señaladas como responsables en su demanda de amparo, **para los mismos efectos y bajo las mismas medidas de aseguramiento y efectividad impuestas por la Juez de Distrito *a quo*** –con los que está conforme el recurrente–, **así como con los límites que estableció,** con la única salvedad precisada en el párrafo que antecede, esto es, que **dicha medida suspensional no surtirá efectos si se trata de cualquier otra medida de protección, de aseguramiento o cautelar que no implique la privación de la libertad personal del quejoso.**

"Cabe añadir que, en este caso, no es necesario analizar con mayor amplitud los agravios planteados, ni hacer un pronunciamiento adicional acerca de la aplicación en la especie del criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016, ni de las «tesis aisladas y de jurisprudencia I.1o.P.167 P (10a.), VII.1o.P.3 P (10a.), I.1o.P.92 P (10a.), 2a./J. 204/2009 y 2a./J. 32/2018 (10a.),» de rubros: 'TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN JUDICIAL PREVIA. PARA DETERMINAR SI PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO (SIC) SU EJECUCIÓN, DEBE EXAMINARSE SI EL CASO PARTICULAR SE UBICA EN LA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL PREVISTA EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO,

A QUE ALUDE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2016 Y, EN SU CASO, MOTIVAR LA CONCLUSIÓN.', 'MEDIDA CAUTELAR QUE ORDENA LA SEPARACIÓN INMEDIATA DEL IMPUTADO DEL DOMICILIO FAMILIAR. SI SE AFECTAN LOS DERECHOS HUMANOS DE SUS HIJOS MENORES QUE NO SON VÍCTIMAS, ATENTO AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA (EXCEPCIÓN A LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 128, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO).', 'MEDIDAS DE PROTECCIÓN DICTADAS A FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. EXCEPCIONALMENTE, Y ATENTO A CADA CASO CONCRETO, PUEDEN SER OBJETO DE SUSPENSIÓN CUANDO SE IMPUGNEN EN EL AMPARO.', 'SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.' y 'TESIS DE JURISPRUDENCIA, AISLADAS O PRECEDENTES INVOCADOS EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE SOBRE SU APLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, AL MARGEN DE QUE EL QUEJOSO EXPRESE O NO RAZONAMIENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU APLICACIÓN.'; puesto que el sentido de esta resolución, basado en los razonamientos lógico jurídicos expresados, ya atiende la pretensión del recurrente en la forma solicitada.

"Consecuentemente, procede declarar **fundado** el presente recurso de queja y **modificar** en los términos que han quedado previamente establecidos, **la parte impugnada del auto que concedió la suspensión provisional de los actos reclamados,** al peticionario de derechos humanos."

II. Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en lo conducente, sostuvo los siguientes criterios.

En el recurso de queja 96/2021:

"QUINTO.—**Análisis del auto impugnado.** Los motivos de inconformidad son sustancialmente fundados, aunque suplidos parcialmente en su deficiencia, conforme a la óptica de estudio imbíbita en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

"Previo a evidenciar tal aserto y, para una mejor comprensión del sentido de esta ejecutoria, conviene destacar, a manera de antecedente inmediato, que en el auto impugnado, de siete de mayo de dos mil veintiuno, la Jueza Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 277/2021-II, promovido por **********, **concedió la suspensión** provisional de los actos reclamados, consistentes en la orden de aprehensión y su ejecución, **bajo dos vertientes:** UNO. Para el caso de que hubiere sido emitida por delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa; y DOS. Para el caso de que se tratare de delitos que no ameriten prisión preventiva oficiosa.

"En la primera hipótesis, **precisó** que la suspensión provisional concedida, sólo producirá el efecto de que una vez privado de su libertad, quede a disposición del Juzgado de Distrito –interno en el lugar que conforme a la ley corresponda–, únicamente en lo que se refiere a su libertad personal, pero a disposición de la autoridad que conozca del procedimiento penal, para efectos de su continuación, en términos de los artículos 150 y 166 de la Ley de Amparo.

"En tanto que sobre la última hipótesis, **estableció** que en términos de los artículos 162 y 163, en relación con el numeral 166, primer párrafo, de la Ley de Amparo, la suspensión concedida será para el efecto de que el aquí inconforme no sea detenido con motivo de algún mandamiento judicial, pero a disposición del Juez o autoridad ministerial para la continuación del procedimiento correspondiente.

"No obstante tales efectos, **enfatizó** que dicha suspensión provisional dejaría de surtir sus efectos, entre otras causas, si se trata de órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación penal aplicable, o bien, de la ejecución de una técnica de investigación o de medida cautelar concedida por autoridad judicial, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Esta última consideración que limita la suspensión provisional otorgada, para el caso de que los actos reclamados provengan de una determinación en que se haya justificado la emisión de una medida cautelar o de protección, es de lo que se duele medularmente el recurrente, quien alega, en esencia, que tal determinación es ilegal en lo que atañe a esa precisión, pues soslaya que el

artículo 166 de la Ley de Amparo, únicamente alude a los delitos que ameritan o no, prisión preventiva oficiosa, sin que de algún modo contemple supeditar la eficacia de la suspensión otorgada, esbozando las limitaciones descritas por la juzgadora, conforme a la interpretación que hizo del artículo 128 de la ley de la materia, el cual, aun siendo aplicable al caso de donde deriva el acto reclamado, sí permitiría conceder la suspensión en contra de medidas cautelares, preventivas y precautorias, precisamente porque el primer párrafo del artículo 166 contemple tal origen restrictivo de libertad. Invoca en su apoyo, el precedente judicial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016, así como diversas tesis aisladas, entre ellas, la que destaca por vinculación al tema, de rubo (sic): 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 163 Y 166 DE LA LEY DE LA MATERIA SI EL ACTO RECLAMADO ES LA RATIFICACIÓN Y/O NO MODIFICACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA, Y NO NEGARLA CON FUNDAMENTO EN EL DIVERSO 128, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA PROPIA LEY, AL SER INAPLICABLE.'

"Como se anticipó, los reseñados motivos de inconformidad devienen sustancialmente fundados, porque de un análisis efectuado al auto impugnado, en relación con la legislación especial aplicable al caso, se advierte que la resolutora federal efectivamente se excedió al limitar los efectos de la suspensión provisional de los actos reclamados, para el caso de que tuvieran su origen en delitos que no ameriten prisión preventiva oficiosa; ello, al aludir a un diverso supuesto (si el acto restrictivo de libertad reclamado, derivase de una orden o medida de protección, técnica de investigación o medida cautelar, concedida por autoridad judicial), en cuyo extremo, dijo que cobraría vigencia lo dispuesto en el penúltimo párrafo del invocado artículo 128.

"Lo anterior, porque perdió de vista que la litis constitucional se ciñe sólo a la posible orden de aprehensión girada contra el quejoso, por parte de alguno de los Jueces de Control señalado como responsable, no así de alguna medida cautelar o precautoria a imponer en el procedimiento penal de origen, en cuyo extremo, gratuitamente precisó que en caso de darse tal supuesto, operaría la supuesta limitante prevista –a su juicio– en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, lo que no estaba a discusión o análisis suspensional.

"Los efectos que deben darse a la suspensión, tratándose de orden de aprehensión, los encontramos en los artículos 162, 163 y 166, fracción (sic) I y II, de la Ley de Amparo, que señalan:

"'**Artículo 162.** Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmediatamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida.

"'De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso.'

"'**Artículo 163.** Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento.'

"'**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"'I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime ne-

cesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"'Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"'Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"'En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.'

"Así, el artículo 163 de la Ley de Amparo dispone que cuando el amparo se pida respecto a los actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esa ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento.

"En tanto que el artículo 166 de la Ley de Amparo, establece que cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"**1.** Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 191. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere

el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

"**2.** Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"Con base en dichas premisas normativas, este Tribunal Colegiado estima esencialmente fundados los motivos de disquisición vertidos por el quejoso, no por el simple hecho de que exista o no, fundamento legal que permita equiparar la prisión preventiva justificada decretada como medida cautelar, a los delitos que ameritan su imposición oficiosa, por ende, que los efectos de la suspensión se constriñan o no, a lo dispuesto en la fracción I del multicitado artículo 166, derivado de una interpretación del diverso numeral 128, sino porque la juzgadora fue más allá de la litis constitucional, al pretender establecer, preventivamente, los efectos que tendría (sic) medida suspensional en un caso distinto al reclamado en la demanda de amparo, de ahí lo innecesario de pronunciarse sobre la aplicabilidad o no, al caso concreto, de los diversos criterios de interpretación invocados como orientadores por el recurrente en sus agravios.

"Por tanto, en el caso a estudio, no se trata de una precisión intrascendente por parte de la *a quo*, pues bien podría confundir a las partes del procedimiento de origen o al propio juzgador responsable, no sólo por la expresión de estilo al redactarla vagamente,[12] sino porque introduce al estudio constitucional y, por

[12] "**LIMITACIONES DE LA SUSPENSIÓN.** … Si se trata de órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, de conformidad a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo."

ende, suspensional, aspectos no reclamados por el quejoso en su demanda, ya que dadas las particularidades del asunto, en que la pretensión del aquí inconforme tiende a que se analice la constitucionalidad de una orden de aprehensión girada presuntamente en su contra, para hacerlo comparecer ante el Juez de instancia, posiblemente con el fin de celebrar una audiencia inicial –lo que no se indica en la demanda de amparo–, la *a quo* sólo debió referirse en los términos que refiere expresamente el dispositivo 166 ya citado, en sus fracciones I y II, dependiendo si la orden de captura reclamada deriva o no, de algún delito contenido en el catálogo constitucional que amerita prisión preventiva oficiosa y que se ve reflejado en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Así, como ya se precisó con antelación, cuando se reclame una **orden de aprehensión;** existen dos supuestos de cómo deben fijarse los efectos en caso de concederse la medida suspensional decretada, esto es, en caso de que el delito merezca prisión preventiva oficiosa y en el caso de que no la amerite –artículo 166 de la Ley de Amparo, fracciones I y II–, supuestos que el Juez de Distrito no abordó acertadamente; por lo que al no haberlo hecho así, incurrió en un exceso que desbordó injustificadamente la litis suspensional en el caso, lo que debe repararse por este órgano colegiado, al no existir reenvío.

"Consiguientemente, al resultar jurídicamente eficaces los agravios hechos valer por la recurrente, lo que procede es modificar la medida suspensional otorgada provisionalmente al quejoso, **********, respecto de la orden de aprehensión reclamada, para quedar como sigue:

"1. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, cuyo catálogo es recogido en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale, únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

"2. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, conforme a la Constitución, cuyo catálogo es recogido en el artículo 167 del Código

Nacional de Procedimientos Penales, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias, a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"En la inteligencia de que a lo anterior se circunscribe la modificación, por lo que debe mantenerse incólume el resto de la determinación recurrida.

"Corolario de todo lo anterior, devienen inatendibles los restantes motivos de disquisición que hace valer el inconforme, para apoyar su argumento central, en el sentido de que la medida cautelar que llegare a decretarse en su perjuicio, podría ser objeto de suspensión, pues, como se vio, pretende controvertir consideraciones gratuitas introducidas a la litis incidental por parte de la juzgadora federal, las cuales se estimaron contrarias a derecho."

En el recurso de queja 141/2021:

"SEXTO.—**Determinación que adopta este tribunal.**

"**Principio que rige el estudio de los agravios.** Se anuncia que el análisis de los agravios planteados por el recurrente se hará con atención al principio **de suplencia de la queja,** previsto en el artículo 79, III, inciso a), de la Ley de Amparo,[13] que establece la obligación de las autoridades que conozcan del juicio, de aplicarlo aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, expresándolo sólo cuando la misma derive en un beneficio.[14] Ello, pues el recurrente es el quejoso quien se ostenta con la calidad de **inculpado.**

[13] "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: … III. En materia penal: a) En favor del inculpado o sentenciado."

[14] Es ilustrativa la jurisprudencia número «2a./J.» 67/2017 «10a.», sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. SÓLO DEBE EXPRESARSE SU APLICACIÓN EN LA SENTENCIA CUANDO DERIVE EN UN BENEFICIO PARA EL QUEJOSO O RECURRENTE (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE

"**Antecedentes relevantes.** Con la finalidad de una mejor comprensión del asunto, es importante relatar los principales antecedentes del caso, los cuales son del tenor siguiente:

"1. Del análisis integral de las constancias que integran el cuaderno incidental derivado del juicio de amparo indirecto 401/2021, del Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, las cuales tienen valor probatorio pleno de conformidad con los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa de su numeral 2o., se advierte que:

"• La parte quejosa expresó en la demanda de amparo como autoridades responsables a:

"• Los **Jueces Primero al Vigésimo Primero,** todos ellos Especializados en Control, Enjuiciamiento y Ejecución Penal del Sistema Penal Acusatorio Adversarial de **Tonalá, Jalisco.**

"• **********, **********, **********, **********, ********** y **********, todos ellos, **Jueces de Distrito Especializados en el Sistema Penal Acusatorio.**

"• **Juzgados Primero al Cuarto** de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco.

"• **Juzgado** de Primera Instancia de Control y de Enjuiciamiento Penal de la **Región Centro, en Sinaloa, así como los Jueces** **********, **********, **********, **********, **********, **********, **********, **********, ********** y **********.

ABRIL DE 2013). La figura de la suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada, consiste en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente en sus conceptos de violación o agravios, respectivamente; sin embargo, no debe ser absoluta en el sentido de expresar su aplicación, sino sólo en aquellos casos donde el juzgador la considere útil para favorecer al beneficiado y, por ende, resulte procedente el amparo, por lo que no debe incluirse en la motivación de la sentencia el estudio del acto reclamado en suplencia cuando dicho análisis, lejos de beneficiar al promovente, lo perjudique o no le reporte utilidad alguna.". Consultable en la página 263 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia común, Décima Época.

"• **Juzgado** de Primera Instancia de Control y de Enjuiciamiento Penal de la **Región Sur, en Sinaloa, así como a los Jueces** **********, **********, **********, ********** y **********.

"• **Juzgado** de Primera Instancia de Control y de Enjuiciamiento Penal de la **Región Centro-Norte, en Sinaloa, así como a los Jueces** **********, ********** y **********.

"• Fiscal del Estado de Jalisco.

"• Director de Mandamientos Judiciales.

"• Director de Cumplimiento de Mandamientos Judiciales.

"• Delegado Estatal de la Fiscalía General de la Republica en el Estado de Jalisco.

"• Subdelegado de Procedimientos Penales B de la Delegación Estatal de la FGR, en Jalisco.

"• Al jefe regional; al encargado del Área de Mandamientos Judiciales y Ministeriales; y, al encargado de Mandamientos Judiciales; todos ellos de la Delegación Estatal de la Fiscalía General de la Republica en el Estado de Jalisco.

"Y **como actos reclamados señaló** los siguientes:

"'• **La orden de aprehensión y/o medida cautelar de prisión preventiva y/o orden de comparecencia** librada en mi contra … y el posible **cumplimiento que se pretende dar** …'

"Así mismo, se advierte que el quejoso, en el capítulo relativo a los antecedentes del acto reclamado, bajo protesta de decir verdad, manifestó lo siguiente:

"'… El día 21 de junio del presente 2021, aproximadamente a las 8:30 horas, dos personas que se trasladaban en una camioneta Ram, roja, una sola cabina con vidrios polarizados, y que al parecer eran de la fiscalía, fueron a mi domicilio laboral ubicado en la calle … preguntando y pidiendo informes respecto al suscrito, sobre a qué hora me encuentro en ese lugar, mis horarios de llegada o salida, y en dónde era mi domicilio personal o qué lugares frecuentaba, etc. Es por ello que tengo el temor fundado de que dichas personas efectivamente sean de la fiscalía y me quieran detener, al pretender ejecutar alguna orden de aprehensión, medida cautelar, orden de comparecencia o cualquier otra orden que implique una privación de la libertad personal del suscrito.'

"Por último, se advierte que **solicitó** la suspensión provisional del acto reclamado **para el efecto de que no fuera privado de la libertad y no se ejecutara orden de aprehensión, medida cautelar de prisión preventiva u orden de comparecencia en su contra.**

"2. Mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, emitido dentro de los autos del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto 401/2021, el Juez Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en principio, fijó los actos de la siguiente manera:

"• La orden de aprehensión, la medida cautelar de prisión preventiva y/o comparecencia.

"• Su ejecución.

"Luego, respecto del acto reclamado, **concedió la suspensión provisional solicitada,** en los términos siguientes:

"'**1. De la suspensión respecto (sic) la orden de aprehensión y la medida cautelar de prisión preventiva; y su ejecución:**

"'**Si se trata de un delito que amerite prisión preventiva oficiosa,** en términos del artículo 19 constitucional, esto es, de los delitos de abuso o violencia sexual contra menores, a delincuencia organizada, homicidio doloso, femi-

nicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción, tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; así como aquellos que merecen prisión preventiva oficiosa, conforme a lo dispuesto al (sic) Código Nacional de Procedimientos Penales; la suspensión sólo producirá el efecto de que una vez detenido con motivo de la orden de una aprehensión y/o medida cautelar librada en su contra, el quejoso quede a disposición de este Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, por lo que respecta a su libertad personal en el lugar donde deba ser internado, y a disposición de la autoridad a la que le corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación, hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva.

"'Si se trata de un delito que no implique prisión preventiva oficiosa, en términos del numeral 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión producirá el efecto de que no sea privado de su libertad con motivo de **la orden de aprehensión** y/o medida cautelar librada en su contra y quede a disposición de este Juzgado de Distrito, sólo respecto a su libertad personal y a disposición del Juez de la causa por lo que hace a la continuación del procedimiento penal.

"'**2. De la suspensión respecto (sic) la orden de comparecencia y su ejecución:**

"'El efecto de esta medida cautelar es únicamente para que **las cosas permanezcan en el estado que actualmente guardan y no se ejecute la orden de comparecencia** del quejoso **********, o en su caso, no sea privado de su libertad con motivo de dicha orden, quedando a disposición de este Juzgado de Distrito en cuanto a su libertad personal se refiere.

"'Para el caso de que ya se haya ejecutado, el efecto será que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito por cuanto hace a su libertad personal y a disposición de la autoridad competente únicamente respecto a la continuación del procedimiento que se le instruye, el cual no debe obstaculizarse o paralizarse, para no transgredir disposiciones de orden público.

"'Las autoridades responsables deberán informar a este Juzgado de Distrito cualquier cambio de situación jurídica del quejoso relacionado con este asunto.

"'Sin perjuicio de la continuación del procedimiento penal de donde emana el acto reclamado, la suspensión provisional surte efectos desde luego, pero dejará de surtirlos si la parte quejosa no cumple con lo siguiente:

"'Obligaciones. Con fundamento en los artículos 136, 166 y 168 de la Ley de Amparo, la parte quejosa deberá:

"'1. La obligación de señalar ante este tribunal su domicilio personal en el lugar que reside, con el deber de comunicar cualquier cambio.

"'2. Exhibir en un término de cinco días, garantía por la suma de $25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 moneda nacional), en cualquiera de las formas establecidas por la ley, cantidad que deberá ser exhibida a nombre del quejoso. Monto que se fija de manera discrecional, dado que en la demanda de amparo no se precisa la naturaleza, modalidades y características del delito que se imputa al promovente, así como su situación económica. Prevéngase al impetrante de amparo, para que dentro del término de tres días, manifieste bajo protesta de decir verdad: su situación económica, el número de dependientes y su fuente de trabajo, a efecto de resolver el mismo tema por cuanto a la suspensión definitiva que pueda, en su momento, obsequiarse.

"'3. Con apoyo en el artículo 166 de la ley aludida, por tratarse de un procedimiento jurisdiccional en el término de tres días, habrá de comparecer ante la autoridad responsable que acepte la existencia del acto reclamado para la continuación del procedimiento penal respectivo, y cuantas veces sea citado; lo

cual debe acreditar a este Juzgado de Distrito, hasta antes de que se resuelva este incidente en definitiva, en la inteligencia de que dicha obligación se actualiza cuando se tenga certeza respecto de la existencia del acto reclamado y de la autoridad que lo emitió.

"'En el entendido de que dichas obligaciones únicamente deberán ser cubiertas por la parte quejosa, si el mandato de captura reclamado se refiere a un hecho que la ley señala como delito, que no implique prisión preventiva oficiosa.

"'Asimismo, las autoridades responsables que reconozcan la existencia del acto están obligadas a informar a este Juzgado de Distrito el incumplimiento de las exigencias impuestas.

"'Precisar la naturaleza, modalidades y características del delito que se imputa al quejoso; su tipificación legal; asimismo, si amerita prisión preventiva oficiosa.

"'Cabe aclarar que una vez que el quejoso cumpla con el requisito de efectividad consistente en presentarse ante la autoridad responsable que acepte el acto, se le deberá respetar su garantía de no autoincriminación, prevista por la fracción II, apartado B del artículo 20 constitucional, la cual no está sujeta a condición alguna.

"'Además, durante la averiguación previa, las autoridades responsables deberán respetar también las garantías previstas en el apartado B del artículo 20 de la Constitución General de la República, en los términos y con los requisitos y límites que fijen las leyes.

"'Cobra aplicación a lo anterior, la jurisprudencia … «ORDEN DE COMPARECENCIA. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD PERSONAL DEL QUEJOSO, PROCEDE LA SUSPENSIÓN DE SU EJECUCIÓN DENTRO DEL JUICIO DE GARANTÍAS, EFECTOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 124 BIS, 130, 136 Y 138 DE LA LEY DE AMPARO.».'

"Enseguida, el Juez Federal procedió a establecer como limitantes de la suspensión otorgada, las siguientes:

"‘**La presente medida suspensional dejará o no surtirá efectos:**

"‘• Si se sorprende al quejoso en flagrancia (sic) delito.

"‘• Si se trata del cumplimiento de una orden de aprehensión, de reaprehensión, de presentación o de arraigo dictada por autoridad judicial distinta «a» las señaladas como responsables, por el peticionario de amparo, en este incidente de suspensión.

"‘• Si el quejoso no consigna en el término concedido la garantía que le fue fijada.

"‘• Si se trata de órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, de conformidad a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"‘• Si ya se resolvió sobre la suspensión en otro juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso, o por otra persona en su nombre o representación, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, a la luz del artículo 145 de la Ley de Amparo.

"‘• **Si el acto de autoridad no existía al momento de la presentación de la demanda, es decir, si fue emitido «con» posterioridad a la presente concesión.**

"‘• Si se trata del cumplimiento de una sentencia ejecutoriada.’

"**Inconforme con la penúltima condicionante establecida por el juzgador federal** para la efectividad de la suspensión otorgada, consistente en que dejaría de surtir efectos si el acto de autoridad no existía al momento de la presentación de

la demanda, esto es, si había sido emitido con posterioridad a la demanda de amparo; **la parte quejosa aquí recurrente hizo valer los siguientes motivos de agravio.**

"Refiere que es indebida la resolución en ese aspecto, en vista de que el Juez de Distrito perdió de vista que el hecho de que el acto reclamado se hubiera emitido con posterioridad a la presentación de la demanda, no es una razón para limitar la efectividad de la suspensión, pues éste narró en su demanda que desconoce si ya se dictó, si se está dictando o si se dictará de forma inminente el acto que tenga como efecto privarlo de la libertad reclamado; (sic) sin embargo, es un hecho que los agentes de la Fiscalía ya han mostrado un interés al haberlo hostigado en su lugar de trabajo, de igual forma que, al parecer, ya trataron de **ejecutar** una orden de aprehensión, y refiere que no tiene conocimiento si ya se dictó dicha orden, si no se ha dictado o bajo qué términos se pretendió ejecutar.

"En ese contexto, aduce, no se debió limitar la efectividad de la suspensión al supuesto en que la orden de aprehensión sea dictada al momento de la presentación de la demanda, o bien, con posterioridad. Puesto que la suspensión es procedente contra actos futuros de realización inminente o probable, por ende, si en el inter de presentación de la demanda y dictado de la suspensión provisional se emite el acto reclamado, entonces, desde luego, es procedente la suspensión, puesto que al haberse realizado deja de ser futuro, siendo éste inminente.

"El concepto de agravio es sustancialmente **fundado** y suficiente para **modificar** el auto recurrido y **prescindir de la limitante establecida respecto de la suspensión provisional otorgada al quejoso.**

"Le asiste la razón al recurrente, pues tal como lo indica, es inexacto que el juzgador federal, en el caso, limitara la efectividad de la suspensión provisional que le fue otorgada.

"En efecto, el acto que reclama la parte quejosa se hace consistir en una posible orden de privación o restricción de su libertad personal **y su ejecución.**

"Consecuentemente, dicho acto reclamado debió apreciarse conforme al principio pro persona, es decir, no sólo desde la perspectiva de que debía existir

a la fecha de la presentación de la demanda, con los requisitos legales de forma; era necesario considerarlo también como una posibilidad material y jurídica de que pudiera carecer de esas formalidades y aun así existir como una acción de hecho, o incluso como una posibilidad cierta, es decir, inminente.

"Por tanto, si se concedió la medida suspensional en los términos que lo hizo el Juez Federal, esto es, con la condición de que ésta no surtiría efectos '*si el acto de autoridad* ***no existía al momento de la presentación de la demanda,*** *es decir, si fue* ***emitido con posterioridad a la presente concesión***', se cierra la posibilidad de suspenderse **la ejecución de la** orden de captura que efectivamente no existía al momento de presentarse la demanda, pero que su emisión futura, era inminente.

"Lo anterior, según se advierte de los datos que arroja la demanda, en concreto, de los antecedentes que el quejoso narra bajo protesta de decir verdad, pues ciertamente de éstos es dable apreciar que agentes de la fiscalía mostraron interés por el quejoso, ya que indagaron para localizarlo, en su lugar de trabajo. Esto es, al parecer **se trató de ubicar al quejoso y ello puede traducirse en acciones para una actual o futura restricción de su libertad,** de la cual obviamente no podría tener conocimiento cierto, menos si se dictó o bajo qué términos se pretendió ejecutar la captura.

"Así pues, para la etapa que se revisa, fue inexacto conceder la suspensión con la limitante antes descrita. Debido a que, en su caso, la calificación de inminente o no inminente se podrá revisar con mayores datos al resolver la suspensión definitiva.

"Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio jurisprudencial 2a./J. 5/93, establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 206395, de rubro y texto siguientes:

"'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO. Para decidir sobre la procedencia

o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.' (Instancia: Segunda Sala. Octava Época. Materia: común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 68, agosto de 1993, página 12. Tipo: jurisprudencia.)

"Así como el criterio aislado establecido por la otrora Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 318079, de rubro y texto:

"'ACTOS DE EJECUCIÓN. Si en el informe justificado la responsable, se limita a negar que existiese por su parte acto alguno concreto de ejecución, y el Juez de Distrito a pesar de esta negativa considera que los actos de ejecución son de inminente realización, por haber un decreto que la ordena, esta circunstancia hace que tales actos sean, no sólo futuros y probables sino de realización inminente.' (Quinta Época. Materia: administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación.* Tomo CXIX, página 2040. Tipo: aislada.)

"En las relacionadas condiciones, ante lo fundado de los agravios hechos valer, lo procedente es modificar el auto recurrido. Se otorga la suspensión en los términos y con las limitantes relativas a su efectividad establecidas por el juzgador federal, **excepto** la consistente en que '*si el acto de autoridad no existía al momento de la presentación de la demanda, es decir, si fue* ***emitido con posterioridad a la presente concesión***', pues de ésta **se prescinde** por resultar inexacta, atento a las consideraciones expuestas en esta ejecutoria, por tanto, no queda más que catalogar como fundado el presente recurso de queja."

III. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito se pronunció en los términos que se indican a continuación.

En el recurso de queja 114/2021:

"QUINTO.—**Decisión judicial.**

"El recurrente sostiene, en esencia, que el Juez de Distrito no se pronunció respecto de la totalidad de los efectos para los que se solicitó la medida suspensional, específicamente el segundo efecto pedido en la demanda de amparo, consistente en que no sea privado de la libertad al momento de comparecer ante el Juez responsable, es decir, que no sea detenido, aprehendido, ni se le prive de su libertad si el delito no implica prisión preventiva oficiosa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Agrega que lo anterior es así, ya que el Juez Federal sólo se pronunció en el sentido de:

"1. Si se trata de una orden de aprehensión o medida cautelar de prisión preventiva sobre un delito que no amerita prisión preventiva de oficio, para que no sea privado de su libertad y sea puesto a disposición del a quo.

"En caso de que se trate de un delito que amerite prisión preventiva de oficio, para que una vez privado de la libertad sea puesto a disposición del Juez que emitió la orden.

"2. Si se trata de una orden de comparecencia, para que no sea privado de la libertad.

"Añade el inconforme, que el Juez de Distrito no se pronunció sobre la concesión o negativa del segundo efecto solicitado, aun cuando tenía la obligación de pronunciarse al respecto, ya que si bien dicho juzgador puede fijarlos discrecionalmente, ello es sólo para ampliar los efectos o maximizarlos, o bien, ajustarlos al caso concreto, pero no fue así.

"También refiere que el efecto solicitado es procedente porque la suspensión no está condicionada a que los actos reclamados hubieran sido emitidos antes de la presentación de la demanda, es decir, al momento de comparecer ante el Juez que emitió el acto, pues refiere que al resolver la queja 141/2021, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito no condicionó la suspensión a la limitante de que los actos privativos de libertad se hubieran emitido antes de la presentación de la demanda.

"Asimismo, refiere que resultaba necesario que el Juez especificara de manera expresa que la suspensión es para el efecto de que el quejoso no sea privado de su libertad al momento de cumplir con la medida de aseguramiento consistente en comparecer ante el Juez de la causa, ya que el hoy recurrente no tiene la certeza de que únicamente se ha emitido una orden de aprehensión, o si son dos, o si es una de aprehensión y una comparecencia, o bien, si se trata de una orden de aprehensión y una medida cautelar de prisión preventiva, así como tampoco puede tener la seguridad de que la autoridad que acepte el acto sea la única que haya emitido un acto así.

"Y que también puede ser el caso de que una autoridad acepte el acto reclamado antes de que la totalidad de autoridades rindan su informe previo, por lo de que podría comparecer ante dicha autoridad y ser detenido por una orden emitida por una diversa autoridad que no ha rendido su informe.

"En apoyo de sus argumentos, el recurrente cita una serie de ejecutorias dictadas por diversos tribunales en diferentes recursos de queja.

"Con base en todo lo anterior, concluye que la determinación recurrida se debe modificar para el efecto de precisar que el quejoso no sea privado de su libertad al momento de comparecer ante el Juez de la causa en cumplimiento a la medida de aseguramiento que le fue impuesta por el Juez Federal.

"También sostiene que el Juez Federal impuso la limitante de que la medida concedida no surte efectos si se trata de alguna de las medidas previstas en el

penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo; pero que ello es incorrecto, ya que el artículo 166 constituye una excepción a la limitante concedida en dicha porción normativa del citado artículo 128 de la ley en cita.

"Agrega que el numeral 166 en cita habla de orden de aprehensión, reaprehensión o medida cautelar que implique privación de la libertad, por lo que dicho precepto priva sobre el 128 de la propia ley, en apoyo de lo cual, cita una tesis aislada de un diverso Tribunal Colegiado.

"**Los anteriores argumentos son infundados.**

"Ello se afirma, ya que de la demanda se advierte que el acto reclamado fue la orden de aprehensión y/o medida cautelar de prisión preventiva y/o orden de comparecencia librada en contra del quejoso, dictada por el Juez Octavo Especializado en Control, Enjuiciamiento Penal y Justicia Integral para Adolescentes del Primer Distrito Judicial en el Estado de Jalisco.

"Y señaló como autoridades ejecutoras al fiscal del Estado de Jalisco, por sí o a través de cualquiera de sus inferiores, así como a las siguientes:

"- Director de Mandamientos Judiciales.

"- Director de Cumplimiento de Mandamientos Judiciales.

"- Comisario de Investigación, comandante de Mandamientos Judiciales, adscrito a la Dirección de cumplimiento de dichos mandamientos.

"- Agente del Ministerio Público de la Agencia Siete de Litigación y Seguimiento de la Dirección General de Delitos Patrimoniales y Financieros.

" Todas las autoridades dependientes del Estado de Jalisco.

"Ahora bien, en el auto recurrido, el Juez Federal concedió la suspensión provisional en contra de la orden de aprehensión y/o orden de comparecencia

y/o medida (sic) cautelar de prisión preventiva, así como su ejecución, y especificó lo siguiente:

"1. Si se trata de la orden de aprehensión y/o orden de comparecencia y/o medida cautelar de prisión preventiva, por un delito que amerite prensión (sic) preventiva oficiosa en términos de artículo 19 constitucional, como son, entre otros, abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo a casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales y todos los demás indicados en el proveído que se recurre, la suspensión sólo produce el efecto de que una vez detenido con motivo de la orden de aprehensión y/o medida cautelar de prisión preventiva librada en su contra, el quejoso quede a disposición del Juzgado de Distrito por lo que ve a su libertad personal y a disposición de la autoridad que le corresponde conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación, hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva.

"2. Si se trata de un delito que no implica prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 constitucional, la suspensión produce el efecto de que el quejoso no sea privado de su libertad con motivo de la orden de aprehensión y la medida cautelar de prisión preventiva librada en su contra, quede a disposición del juzgado federal respecto a su libertad personal y a disposición del Juez de la causa por lo que hace a la continuación del procedimiento penal.

"Asimismo, el Juez de Distrito precisó que respecto de la orden de comparecencia y su ejecución, el efecto de la suspensión es para que las cosas permanezcan en el estado que guardan y no se ejecute dicha orden o, en su caso, no sea privado de su libertad con motivo de dicha orden, quedando a disposición del juzgado federal en cuanto a su libertad personal se refiere.

"Igualmente, el Juez Federal precisó que en caso de que la orden ya se haya ejecutado, el efecto de suspensión es que el quejoso quede a disposición del Juzgado de Distrito por cuanto a su libertad personal, y a disposición de la autoridad competente respecto a la continuación del procedimiento,

el cual no debe paralizarse para no transgredir disposiciones de orden público.

"Además, el Juez impuso como obligaciones al quejoso, proporcionar al juzgado federal su domicilio personal y comunicar cualquier cambio al respecto; exhibir una garantía por veinticinco mil pesos y conforme al artículo 166 de la Ley de Amparo, dentro del término de tres días comparecer ante la autoridad responsable que acepte la existencia del acto reclamado para la continuación del procedimiento penal respectivo y cuantas veces sea citado, y acreditar tal circunstancia ante el juzgado federal antes de que se resuelva en definitiva el incidente de suspensión.

"Asimismo, se impusieron limitantes a la medida concedida en el sentido de que dejaría de surtir efectos o no los surtiría, entre otros casos, si se trata del cumplimento de una orden de aprehensión, reaprehensión o arraigo, dictada por autoridad judicial distinta de la señalada como responsable, si se trata del cumplimiento de una sentencia ejecutoriada o la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Lo expuesto evidencia que, **contrario a lo afirmado por el recurrente,** en la suspensión provisional en estudio, **sí se puntualizó de manera expresa que el quejoso no sea privado de su libertad con motivo de una orden de aprehensión o medida cautelar de prisión preventiva dictada en su contra,** para el caso de que se trate de <u>un delito que no implique prisión preventiva oficiosa</u> en términos del artículo 19 constitucional.

"Así pues, aun cuando el Juez de Distrito no haya precisado que se pronunciaba respecto del segundo efecto de la suspensión solicitado en la demanda de amparo, lo cierto (sic) que el señalamiento atinente a ese efecto específico solicitado por el quejoso, sí se contiene en el auto recurrido.

"**Por lo anterior, no es atendible lo argumentado por el quejoso** en el sentido de que el Juez de Distrito sólo puede variar los efectos de la suspensión para los que se pidió dicha medida cuando es para mejorarla o adecuarla al caso

concreto, ya que, en el caso, como se ha visto, el Juez Federal se pronunció al respecto de manera congruente con los efectos solicitados por el quejoso.

"**Sin que en el caso sea trascendente la circunstancia expresada por el recurrente,** en el sentido de que no tiene la certeza de que sea una sola orden, o bien, de que sean varias órdenes dictadas por diferentes autoridades, ya que en las limitantes de la suspensión, precisadas en el auto recurrido, se indicó de manera expresa que la suspensión no surtiría efectos si se trataba de alguna orden emitida por una autoridad judicial distinta de la señalada como responsable.

"De tal manera que la suspensión concedida por un acto atribuido a una autoridad concreta, no puede tener como efecto suspender cualquier orden emitida por autoridades indeterminadas o referidas de manera genérica, sino exclusivamente la emitida por la autoridad que con precisión se haya señalado como responsable.

"**Tampoco es atendible** lo señalado por el recurrente en el sentido de que la suspensión no se limitó a actos emitidos antes de la presentación de la demanda de amparo.

"Lo anterior, ya que la suspensión no podría tener efectos hacia el futuro de manera indefinida o imprecisa, sino que, atendiendo a las manifestaciones contenidas en la demanda de amparo, en el sentido de que el quejoso tiene la certeza de que el Juez señalado como responsable emitió una orden de aprehensión y de comparecencia, generada en audiencia privada; por lo que la suspensión concedida contra el acto concreto del Juez señalado como responsable, no surte efecto de manera universal y atemporal, respecto a cualquier otro mandato posterior a la presentación de la demanda.

"De igual manera es **infundado** lo afirmado por el recurrente en el sentido de que es incorrecta la limitación fijada por el Juez Federal en el sentido de que la medida concedida no surte efectos si se trata de alguna de las medidas previstas en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"**Lo anterior es infundado, por lo siguiente:**

"Los artículos 128 y 166 de la Ley de Amparo dicen:

"‘**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"‘I. Que la solicite el quejoso; y

"‘II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"‘La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"‘**Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.**

"‘Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.’

"‘**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"‘I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"'Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"'Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"'**En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.**'

"De lo transcrito se advierte que, por una parte, la limitante que refiere el quejoso se prevé en el propio numeral 128 de la ley de la materia y que, conforme al segundo de los preceptos en cita, tratándose de alguna medida impuesta en cualquier etapa del proceso penal, se estará a lo dispuesto en el citado párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, y que el segundo de tales preceptos (166), de manera expresa señala que en el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.

"En ese contexto, contrario a lo señalado por el recurrente, la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia rige

para cualquier orden o medida dictada en el procedimiento penal, como ocurre en la especie, por lo que debe observarse dicha disposición legal, pues incluso el numeral 166 hace remisión expresa al primero de ellos, al señalar que en el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.

"De ahí que, contrario a lo afirmado por el quejoso, la limitante impuesta en el auto recurrido, sustentada en el penúltimo párrafo del referido numeral 128 de la ley de la materia, es una limitante prevista en la propia ley, por lo que el Juez Federal debía asentar dicha restricción, pues de lo contrario incurriría en franco incumplimiento de la ley.

"Finalmente, **este tribunal no se encuentra constreñido o vinculado** a seguir los lineamientos contenidos en diversas ejecutorias emitidas por otros Tribunales Colegiados en diversos asuntos de su conocimiento, ya que este tribunal goza de independencia de criterio frente a los de sus homólogos.

"En consecuencia, si el auto recurrido se dictó con motivo de una demanda nueva de amparo, es decir, no constituye una resolución derivada o emanada de otro juicio con el que esté vinculada, amerita –como el presente– un pronunciamiento con libertad de decisión aplicable al caso planteado, conforme a la potestad jurisdiccional de este órgano colegiado, no condicionada a criterios exógenos.

"Así, procede **confirmar** el auto recurrido."

En el recurso de queja 117/2021:

"SEXTO.—**Determinación judicial.**

"El recurrente sostiene, en esencia, que el Juez de Distrito no se pronunció respecto de la totalidad de los efectos para los que se solicitó la medida suspensional, específicamente el segundo efecto pedido en la demanda de amparo, consistente en que no sea privado de la libertad al momento de comparecer ante

el Juez responsable, es decir, que no sea detenido, aprehendido, ni se le prive de su libertad si el delito no implica prisión preventiva oficiosa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Agrega que lo anterior es así, ya que el Juez Federal sólo se pronunció en el sentido de:

"1. Si se trata de una orden de aprehensión o medida cautelar de prisión preventiva sobre un delito que no amerita prisión preventiva de oficio, **para que no sea privado de su libertad** y sea puesto a disposición del a quo. En caso de que se trate de un delito que amerite prisión preventiva de oficio, para que una vez privado de la libertad sea puesto a disposición del Juez que emitió la orden.

"2. Si se trata de orden de comparecencia **para que no sea privado de la libertad.**

"Añade el inconforme, que el Juez de Distrito no se pronunció sobre la concesión o negativa del segundo efecto solicitado, aun cuando tenía la obligación de pronunciarse al respecto, ya que si bien dicho juzgador puede fijarlos discrecionalmente, ello es sólo para ampliar los efectos o maximizarlos, o bien, ajustarlos al caso concreto, pero no fue así.

"También refiere que el efecto solicitado es procedente porque la suspensión no está condicionada a que los actos reclamados hubieran sido emitidos antes de la presentación de la demanda, es decir, al momento de comparecer ante el Juez que emitió el acto, pues refiere que al resolver la queja 141/2021, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito no condicionó la suspensión a la limitante de que los actos privativos de libertad se hubieran emitido antes de la presentación de la demanda.

"Asimismo, refiere que resultaba necesario que el Juez especificara de manera expresa que la suspensión es para el efecto de que el quejoso no sea privado de su libertad al momento de cumplir con la medida de aseguramiento consistente en comparecer ante el Juez de la causa, ya que el hoy recurrente no tiene la certeza de que únicamente se ha emitido una orden de aprehensión,

o si son dos, o si es una de aprehensión y una comparecencia, o bien, si se trata de una orden de aprehensión y una medida cautelar de prisión preventiva, así como tampoco puede tener la seguridad de que la autoridad que acepte el acto sea la única que haya emitido un acto así.

"Y que también puede ser el caso de que una autoridad acepte el acto reclamado antes de que la totalidad de autoridades rindan su informe previo, por lo que podría comparecer ante dicha autoridad y ser detenido por una orden emitida por una diversa autoridad que no ha rendido su informe.

"En apoyo de sus argumentos, el recurrente cita una serie de ejecutorias dictadas por diversos tribunales en diferentes recursos de queja.

"Con base en todo lo anterior, concluye que la determinación recurrida se debe modificar para el efecto de precisar que no sea privado de su libertad al momento de comparecer ante el Juez de la causa.

"También sostiene que el Juez Federal impuso la limitante de que la medida concedida no surte efectos si se trata de alguna de las medidas previstas en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo; pero que ello es incorrecto, ya que el artículo 166 constituye una excepción a la limitante concedida en dicha porción normativa del citado artículo 128 de la ley en cita.

"Agrega que el numeral 166 en cita habla de orden de aprehensión, reaprehensión o medida cautelar que implique privación de la libertad, por lo que dicho precepto priva sobre el 128 de la propia ley, en apoyo de lo cual cita una tesis aislada de un diverso Tribunal Colegiado.

"**Los anteriores argumentos son infundados.**

"Ello se afirma, ya que de la demanda se advierte que el acto reclamado fue la orden de aprehensión y/o medida cautelar de prisión preventiva y/o orden de comparecencia librada en contra del quejoso, dictada por el Juez Octavo Especializado en Control, Enjuiciamiento Penal y Justicia Integral para Adolescentes del Primer Distrito Judicial en el Estado de Jalisco.

"Y señaló como autoridades ejecutoras al fiscal del Estado de Jalisco, por sí o a través de cualquiera de sus inferiores, así como a las siguientes:

"- Director de Mandamientos Judiciales.

"- Director de Cumplimiento de Mandamientos Judiciales.

"- Comisario de Investigación.

"- Comandante de Mandamientos Judiciales, adscrito a la Dirección de Cumplimiento de dichos mandamientos.

"- Agente del Ministerio Público de la Agencia Siete de Litigación y Seguimiento de la Dirección General de Delitos Patrimoniales y Financieros.

"Todas las autoridades dependientes del Estado de Jalisco.

"Ahora bien, en el auto recurrido, el Juez Federal concedió la suspensión provisional en contra de la orden de aprehensión y/o orden de comparecencia y/o medica (sic) cautelar de prisión preventiva, así como su ejecución y especificó lo siguiente:

"1. Si se trata de la orden de aprehensión y/o orden de comparecencia y/o medida cautelar de prisión preventiva, por un delito que amerite prisión preventiva oficiosa en términos de artículo 19 constitucional, como son, entre otros, abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo a casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales y todos los demás indicados en el proveído que se recurre, la suspensión sólo produce el efecto de que una vez detenido con motivo de la orden de aprehensión, y/o medida cautelar de prisión preventiva librada en su contra, el quejoso quede a disposición del Juzgado de Distrito por lo que vea su libertad personal y a disposición de la autoridad que le corresponde conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación, hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva.

"2. Si se trata de un delito que no implica prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 constitucional, la suspensión produce el efecto de que

el quejoso no sea privado de su libertad con motivo de la orden de aprehensión y la medida cautelar de prisión preventiva librada en su contra, quede a disposición del juzgado federal respecto a su libertad personal y a disposición del Juez de la causa por lo que hace a la continuación del procedimiento penal.

"Asimismo, el Juez de Distrito precisó que respecto de la orden de comparecencia y su ejecución, el efecto de la suspensión es para que las cosas permanezcan en el estado que guardan y no se ejecute dicha orden o, en su caso, no sea privado de su libertad con motivo de dicha orden, quedando a disposición del juzgado federal en cuanto a su libertad personal se refiere.

"Igualmente, el Juez Federal precisó que en caso de que la orden ya se haya ejecutado, el efecto de suspensión es el de que el quejoso quede a disposición del Juzgado de Distrito por cuanto a su libertad personal, y a disposición de la autoridad competente respecto a la continuación del procedimiento, el cual no debe paralizarse para no transgredir disposiciones de orden público.

"Además, el Juez impuso como obligaciones al quejoso, proporcionar al juzgado federal su domicilio personal y comunicar cualquier cambio al respecto; exhibir un garantía por veinticinco mil pesos y conforme al artículo 166 de la Ley de Amparo, dentro del término de tres días comparecer ante la autoridad responsable que acepte la existencia del acto reclamado para la continuación del procedimiento penal respectivo, y cuanta veces sea citado, y acreditar tal circunstancia ante el juzgado federal antes de que se resuelva en definitiva el incidente se suspensión.

"Asimismo, se impusieron limitantes a la medida concedida, en el sentido de que dejaría de surtir efectos o no los surtiría, entre otros casos, si se trata del cumplimento de una orden de aprehensión, reaprehensión o arraigo, dictada por autoridad judicial distinta de la señalada como responsable, si se trata del cumplimiento de una sentencia ejecutoriada o la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Lo expuesto evidencia que, **contrario a lo afirmado por el recurrente,** en la suspensión provisional en estudio, **sí se puntualizó de manera expresa que**

el quejoso no sea privado de su libertad con motivo de una orden de aprehensión o medida cautelar de prisión preventiva dictada en su contra, para el caso de que se trate de un delito que no implique prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 constitucional.

"Así pues, aun cuando el Juez de Distrito no haya precisado que se pronunciaba respecto del segundo efecto de la suspensión solicitado en la demanda de amparo, lo cierto (sic) que el señalamiento atinente a ese efecto específico solicitado por el quejoso, sí se contiene en el auto recurrido.

"**Por lo anterior, no es atendible lo argumentado por el quejoso** en el sentido de que el Juez de Distrito sólo puede variar los efectos de la suspensión para los que se pidió dicha medida cuando es para mejorarla o adecuarla al caso concreto, ya que en el caso, como se ha visto, el Juez Federal se pronunció al respecto de manera congruente con los efectos solicitados por el quejoso.

"**Sin que en el caso sea trascendente la circunstancia expresada por el recurrente,** en el sentido de que no tiene la certeza de que sea una sola orden, o bien, de que sean varias órdenes dictadas por diferentes autoridades, ya que en las limitantes de la suspensión, precisadas en el auto recurrido, se indicó de manera expresa que la suspensión no surtiría efectos si se trataba de alguna orden emitida por una autoridad judicial distinta de la señalada como responsable.

"De tal manera que la suspensión concedida por un acto atribuido a una autoridad concreta, no puede tener como efecto suspender cualquier orden emitida por autoridades indeterminadas o referidas de manera genérica, sino exclusivamente la emitida por la autoridad que con precisión se haya señalado como responsable.

"**Tampoco es atendible** lo señalado por el recurrente, en el sentido de que la suspensión no se debe limitar a actos emitidos antes de la presentación de la demanda de amparo.

"Lo anterior, ya que la suspensión no podría tener efectos hacia el futuro de manera indefinida o imprecisa, sino que, atendiendo a las manifestaciones con-

tenidas en la demanda de amparo, en el sentido de que el quejoso tiene la certeza de que el Juez señalado como responsable emitió una orden de aprehensión y de comparecencia, generada en audiencia privada; por lo que la suspensión concedida contra el acto concreto del Juez señalado como responsable, no surte efecto de manera universal y atemporal respecto a cualquier otro mandato posterior a la presentación de la demanda.

"De igual manera es **infundado** lo afirmado por el recurrente, en el sentido de que es incorrecta la limitación fijada por el Juez Federal en el sentido de que la medida concedida no surte efectos si se trata de alguna de las medidas previstas en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"**Lo anterior es infundado, por lo siguiente:**

"Los artículos 128 y 166 de la Ley de Amparo dicen:

"'**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"'I. Que la solicite el quejoso; y

"'II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"'La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"'**Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.**

"'Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de

Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.'

"'**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"'I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"'Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"'Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"'**En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.**'

"De lo transcrito se advierte que, por una parte, la limitante que refiere el quejoso se prevé en el propio numeral 128 de la ley de la materia y que, conforme al segundo de los preceptos en cita, tratándose de alguna medida impuesta en cualquier etapa del proceso penal, se estará a lo dispuesto en el citado párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, y que el segundo de tales preceptos (166), de manera expresa señala que en el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.

"En ese contexto, contrario a lo señalado por el recurrente, la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia rige para cualquier orden o medida dictada en el procedimiento penal, como ocurre en la especie, por lo que debe observarse dicha disposición legal, pues incluso el numeral 166 hace remisión expresa al primero de ellos, al señalar que en el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.

"De ahí que, contrario a lo afirmado por el quejoso, la limitante impuesta en el auto recurrido, sustentada en el penúltimo párrafo del referido numeral 128 de la ley de la materia, sí debe aplicarse a los parámetros de la suspensión.

"Finalmente, **este tribunal no se encuentra constreñido o vinculado** a seguir los lineamientos contenidos en diversas ejecutorias emitidas por otros Tribunales Colegiados en diversos asuntos de su conocimiento, ya que este tribunal goza de independencia de criterio frente a los de sus homólogos.

"En consecuencia, si el auto recurrido se dictó con motivo de una demanda nueva de amparo, es decir, no constituye una resolución derivada o emanada de otro juicio con el que esté vinculada, amerita –como el presente– un pronunciamiento con libertad de decisión aplicable al caso planteado, conforme a la potestad jurisdiccional de este órgano colegiado, no condicionada a criterios exógenos.

"Así, procede **confirmar** el auto recurrido."

TERCERA.—**Inexistencia de la contradicción con respecto a algunos de los criterios contendientes.**

Con el propósito de resolver este asunto, en primer término, debe determinarse si existe contradicción de criterios entre las ejecutorias materia del mismo.

El análisis de su contenido pone de manifiesto que al resolver el recurso de queja 102/2021, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito estableció que procede conceder la suspensión de cualquier medida cautelar que implique la privación de la libertad, en términos del artículo 166 de la Ley de Amparo, que regula en forma específica esa institución jurídica en materia penal, sin aplicar la restricción general contemplada por el penúltimo párrafo del diverso numeral 128 del propio ordenamiento, en cuanto a las demás medidas cautelares que provienen de autoridad judicial.

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en el recurso de queja 96/2021, determinó que la litis constitucional en ese asunto se circunscribía únicamente al acto reclamado consistente en una orden de aprehensión y no a alguna medida cautelar o precautoria, en torno a las cuales, la Juez de Distrito gratuitamente precisó que operaba la limitante prevista por el penúltimo párrafo del artículo 128 de Ley de Amparo, con lo que fue más allá del punto litigioso y, por tanto, concluyó que sin necesidad de pronunciarse sobre la aplicabilidad de otros criterios invocados por el recurrente, en ese caso, los efectos de la suspensión debían establecerse atendiendo los dos supuestos previstos por las fracciones I y II del artículo 166 de Amparo (sic), esto es, en razón de si la orden de captura combatida se refería a un delito que mereciera prisión preventiva oficiosa o no; sin pronunciarse sobre la aplicabilidad o no del penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia, al conceder la medida suspensional.

En el diverso recurso de queja 141/2021, el propio Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, tampoco abordó la cuestión relativa a la aplicación del penúltimo párrafo del citado artículo 128 de la Ley de Amparo, toda vez que el tema a dilucidar en ese asunto sólo giró en torno a la limitación

impuesta por el Juez de Distrito *a quo* al conceder la suspensión provisional contra la orden de aprehensión, la medida cautelar de prisión preventiva o comparecencia reclamadas, consistente en que dejaría de surtir efectos si el acto de autoridad no existía al momento de la presentación de la demanda, es decir, si se emitió con posterioridad al momento en que se otorgó la suspensión; y al respecto, el mencionado Tribunal Colegiado resolvió que en ese caso en particular, debía prescindirse de esa limitación, porque de los antecedentes narrados por el quejoso en su demanda, bajo protesta de decir verdad, se advertía que agentes de la fiscalía trataron de ubicarlo, lo que podía traducirse en acciones para una actual o futura restricción de su libertad, de la que obviamente no podría tener conocimiento cierto y menos si se dictó o bajo qué términos se pretendió ejecutar su captura.

Finalmente, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 114/2021 y 117/2021, en cuanto al tema materia de la presente contradicción de criterios, determinó que es correcto conceder la suspensión provisional de una orden de aprehensión, medida cautelar de prisión preventiva u orden de comparecencia, con la limitación a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 166 del propio ordenamiento, de manera expresa señala que en caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en esa porción normativa, por lo que tratándose de una limitante establecida en la propia ley, el Juez Federal incurriría en un franco incumplimiento a la misma, de no asentar dicha restricción.

Al comparar los criterios antes reseñados, se pone de manifiesto que en las resoluciones emitidas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en realidad no se fijó una postura relacionada con la aplicación del penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, en la suspensión de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, porque en el recurso de queja 96/2021, hizo notar que la Juez de Distrito excedió la litis constitucional al aplicar dicho precepto, en virtud de que el acto reclamado sólo era una orden de aprehensión y no alguna medida cautelar o precautoria, motivo por el cual señaló que los efectos de la suspensión sólo eran los previstos por los artículos 163, 163 y 166, fracciones I y II, del citado ordenamiento, sin fijar un criterio

definido sobre los efectos de la suspensión tratándose de medidas cautelares; y en el diverso recurso de queja 141/2021, no se pronunció al respecto, dado que resolvió una cuestión ajena a esa problemática, a saber, la procedencia de la medida suspensión (sic) sobre un acto futuro o inminente.

Consecuentemente, en primer término, procede establecer que **no existe contradicción de criterios en cuanto a los emitidos por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 96/2021 y 141/2021,** y así debe declararse.

Esta decisión se apoya en la jurisprudencia por contradicción de tesis «2a./J.» 163/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO. Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, **si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente.**"[15]

[15] Registro digital: 161114. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: común. Tesis: 2a./J. 163/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219. Tipo: Jurisprudencia.

CUARTA.—**Existencia de la contradicción de criterios.**

El objeto de la presente resolución es identificar si existe una contradicción entre los criterios contendientes y, de ser así, unificarlos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para que se actualice la contradicción de tesis (ahora de criterios) es suficiente con que los criterios jurídicos sean opuestos con respecto a un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales, siempre que la diferencia se refiera a aspectos secundarios o accidentales que no incidan de manera determinante en la solución del problema, en la jurisprudencia «P./J.» 72/2010, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del

cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."[16]

Por su parte, en reiteradas ejecutorias, la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País ha establecido los siguientes requisitos para la procedencia de una contradicción de criterios:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un

[16] Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: común. Tesis: P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Tipo: Jurisprudencia.

ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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.

En atención a tales lineamientos, este Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito considera que sí existe la contradicción de criterios planteada, entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 102/2021, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 114/2021 y 117/2021, pues ambos tribunales analizaron la misma cuestión jurídica y tuvieron en consideración elementos similares, pero llegaron a conclusiones distintas.

En efecto, los dos órganos de control constitucional realizaron un ejercicio interpretativo del penúltimo párrafo del artículo 128 y del último párrafo del artículo 166, ambos preceptos de la Ley de Amparo, en torno a la aplicación o no del primero, al conceder la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión o cualquier medida cautelar que implique privación de la libertad; y mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito estimó que la restricción general contenida en la primera norma citada no es aplicable, porque los alcances y efectos que deben imprimirse a la suspensión en esos casos están expresamente regulados en la segunda, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito determinó que sí cobra aplicación en virtud de que "*la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 128 rige para cualquier orden o medida dictada en el procedimiento penal*" y es una limitante prevista en la propia ley, por lo que debe observarse, máxime que el numeral 166 hace remisión expresa a ella.

Cabe destacar que la circunstancia de que los criterios adoptados por ambos Tribunales Colegiados no se hayan expresado formalmente como tesis, ni integren jurisprudencia, no constituye un obstáculo para que este Pleno de Circuito resuelva la contradicción de los mismos que ha sido denunciada, toda vez que la normatividad que regula la forma de dirimirla no lo exige, como se advierte del texto de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41-Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, aplicable en términos del artículo primero transitorio, fracción II, de la ley de la materia vigente,[17] y 225 y 226 de la Ley de Amparo.

QUINTA.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito.

Para mejor comprensión del presente asunto es pertinente establecer las siguientes premisas:

Los artículos 128 y 166 de la Ley de Amparo, respectivamente, disponen:

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

[17] "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:
"…
"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

"Asimismo, **no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.**

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o **de medida cautelar que implique privación de la libertad,** dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los

testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"**En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.**"

En cuanto a la materia de la contradicción de criterios que se analiza, la lectura de estos preceptos permite advertir que el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo determina que no son susceptibles de suspenderse, entre otros actos, las medidas cautelares concedidas por autoridad judicial; en tanto que el diverso numeral 166 del propio ordenamiento indica los efectos de la suspensión que se otorgue contra una orden de aprehensión, reaprehensión o medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente.

Una aproximación inicial produce la impresión de que existe un contrasentido entre lo dispuesto por ambas normas jurídicas, porque la primera proscribe conceder la suspensión contra medidas cautelares emitidas por autoridad judicial, y la segunda señala los efectos que deben darse a la suspensión de medidas cautelares, pero la aparente confusión se disipa cuando se advierte que este último precepto no se refiere a cualquier medida cautelar, sino específicamente a las que impliquen privación de la libertad personal.

No debe perderse de vista que la suspensión del acto reclamado está contemplada en el capítulo I, sección tercera, de la Ley de Amparo, que se divide en dos partes, la primera contiene las reglas generales y la segunda está dedicada a la materia penal.

Así, es preciso tomar en cuenta que el citado artículo 128, ubicado en la primera parte relativa a las reglas generales, en su penúltimo párrafo establece

como una disposición común a todas las materias, la improcedencia de la suspensión de medidas cautelares concedidas por autoridad judicial; y que el artículo 166, perteneciente a la segunda parte que versa concretamente sobre la materia penal, regula la suspensión de medidas cautelares que tengan como consecuencia la privación de la libertad.

También es conveniente tener presente que el penúltimo párrafo del artículo 128 y el último del artículo 166, los dos de la Ley de Amparo, fueron adicionados en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, y que de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios se infiere que ello obedeció a la necesidad de adecuar, a nivel federal, diversos ordenamientos orgánicos y sustantivos para coadyuvar a la mejor operación y funcionamiento del sistema procesal penal previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y por lo que se refiere a los artículos 128 y 166 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, se explica particularmente que en el primero "*se prevé la excepción para la concesión del acto reclamado en el caso de órdenes o medidas de protección para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica o medida cautelar concedida por autoridad judicial*", y en el segundo "*se hace una remisión respecto de la excepción para la procedencia de la suspensión para el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas del procedimiento penal*".

En otras palabras, en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, el legislador estableció una excepción para la procedencia de la suspensión, tratándose de órdenes o medidas de protección para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica o medida cautelar concedida por autoridad judicial; y en el último párrafo del artículo 166 del mismo ordenamiento dispuso la remisión a esa norma excepcional, solamente en el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas del procedimiento penal, pero no tratándose de órdenes de aprehensión, reaprehensión o medidas cautelares que implican privación de la libertad, precisamente porque dicho precepto, inscrito en la segunda parte correspondiente a la materia penal, regula la suspensión de las mismas.

Desde esta perspectiva, ninguna razón existe para "limitar" o sujetar en modo alguno los efectos de la suspensión concedida contra órdenes de aprehensión, reaprehensión o medidas cautelares que inciden en la libertad personal, aplicando el penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia, que en realidad prohíbe otorgar en general la suspensión de medidas cautelares concedidas por autoridad judicial, al determinar que no serán objeto de la misma; pues dicha norma está contemplada en la primera parte, que establece las reglas generales para la suspensión de los actos reclamados, y en cambio, el artículo 166 de ese ordenamiento, contenido en la segunda parte relativa específicamente a la materia penal, señala los efectos de la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que implican privación de libertad, y en su último párrafo sólo remite a la excepción prevista en el penúltimo párrafo del citado artículo 128, en relación con órdenes o medidas de protección impuestas en el procedimiento penal, dejando fuera las medidas cautelares que inciden en la libertad personal, reguladas especialmente por el artículo 166 de la Ley de Amparo.

En este punto conviene acudir a la jurisprudencia por contradicción de tesis «1a./J.» 50/2017, en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica que la suspensión de determinados actos en materia penal está regulada de manera particular en la Ley de Amparo:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO (‘EN MATERIA PENAL’), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, demanda la existencia de una garantía eficaz de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de las garantías principales de estos derechos. La suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, es un instrumento para garantizar la eficacia del juicio de amparo, porque conserva su materia y evita daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del quejoso. Ahora bien, **la segunda parte de la sección tercera, del capítulo I, del título II, de la Ley de Amparo,**

sobre la suspensión en materia penal, establece un conjunto de normas relativas a la medida cautelar de clases específicas de actos que, por su recurrencia e incidencia en la libertad personal, el legislador consideró necesario regular de manera especial. Sin embargo, esto no implica que los actos en materia penal distintos de los expresamente regulados en ese apartado, no sean susceptibles de suspenderse, ya que en estos casos también debe garantizarse el derecho fundamental a un recurso efectivo. En consecuencia, para decidir sobre la suspensión en estos casos, deben aplicarse las disposiciones sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte ('reglas generales') de esa sección de la Ley de Amparo, que permiten, en principio, ponderar la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social."[18]

Por su relevancia para la solución de este asunto, es oportuno acudir a algunas de las consideraciones externadas por la propia Primera Sala, en la ejecutoria en que resolvió la contradicción de tesis 397/2016, de la que proviene la jurisprudencia antes transcrita:

"**48. Tercer requisito. Pregunta genuina sobre el punto de contradicción.** Lo expuesto demuestra que las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, da lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

"**49.** ***Para efectos de la suspensión en el juicio de amparo indirecto ¿los actos en materia penal se rigen, exclusivamente, por las normas especiales previstas en la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, relativas a la suspensión del acto reclamado en materia penal; o también, cuando sea el caso, pueden aplicar las normas de la primera parte de esa sección (reglas generales) cuando el acto reclamado en cuestión, si bien pertenezca a la materia penal, no esté regulado expresamente por las normas especiales?***

[18] Registro digital: 2015310. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: común y penal. Tesis: 1a./J. 50/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 483. Tipo: Jurisprudencia.

"**V. Criterio que debe prevalecer.**

"**50.** Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

"**51.** Para responder la interrogante planteada en el apartado anterior es necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

"**52.** Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

"**53.** El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esta última es parte del derecho mexicano en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. Las normas relevantes, son las siguientes:

"**54.** De la Constitución Mexicana:

"'**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.

"(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"'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.

"(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

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

"'**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

"(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"'El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"'Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

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

"'La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"'Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. …'

"**55.** De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"'**Artículo 8.** Garantías judiciales

"'1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. …'

"'**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. …'

"**56.** Este derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial

de la Federación (PJF) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).[19]

"**57.** En términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces (sic) de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

"**58.** Cada uno de esos subconjuntos despliega sus efectos tutelares en momentos distintos. El derecho de acceso a la justicia, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que deben contar con determinadas características.[20] El derecho al debido proceso, durante el desahogo del procedimiento (conocer el inicio del juicio, derecho a probar y derecho a alegar). El derecho a obtener una sentencia fundada en derecho en el momento conclusivo del juicio. Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido el juicio.

"**59.** Hay también una exigencia transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos *injustificados* para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

"**60.** A su vez, estos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional pueden analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el derecho

[19] Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los *Casos Reverón Trujillo vs. Venezuela*, *Caso Furlán y familiares vs. Argentina*, *Caso Vélez Loor vs. Panamá* y *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por el PJF, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J. 12/2016 «(10a.)» , 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012 «(10a.)», 1a. LXXIV/2013 «(10a.)», 1a. CXCVIII/2014 «(10a.)» y 1a./J. 22/2014 «(10a.)».

[20] De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho, por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia o la imparcialidad judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los Jueces, etc.

de acceso a la justicia, puede descomponerse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un Juez competente; derecho a un Juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo.

"**61.** Los Estados tienen el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva mediante distintos mecanismos legales que satisfagan los estándares mínimos descritos en los párrafos precedentes.

"**62.** Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales.[21]

"**63.** Al respecto, esta Primera Sala ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y en su caso, proveer lo necesario para remediarla.[22]

"**64.** En este sentido, es criterio de esta Sala que el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer

[21] Ver, por todas, la sentencia emitida por la Corte IDH en el *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela.*
[22] Ver tesis 1a. CXCVIII/2014 (10a.).

si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.[23]

"**65.** Ahora bien, entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto.

"**66.** En efecto, la suspensión del acto reclamado, en tanto la medida cautelar tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.

"**67.** De aquí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a éstos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.

"**68.** En este sentido, *en principio*, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, pues esta susceptibilidad deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Sin embargo, para determinar si un acto reclamado específico debe o no ser suspendido, además de que su naturaleza lo permita, debe hacerse una ponderación entre distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

"**69.** En este sentido, para determinar si un acto reclamado en concreto puede o no suspenderse, ante la gran variedad de casos y diversidad de situaciones específicas, el legislador ha regulado la suspensión en el juicio de amparo indirecto, mediante una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte), que contiene normas aplicables a la materia penal.

[23] Ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.).

"**70.** Ahora bien, para determinar si los actos en materia penal sólo pueden ser suspendidos en términos de la parte especial o, *en su caso*, también les son aplicables las disposiciones de la parte general, es necesario analizar cuál fue la finalidad de incluir, en la Ley de Amparo, un apartado específico para la materia penal a partir de dos perspectivas: indagando cuál fue la voluntad legislativa expresada en el proceso de creación de la norma, junto con un análisis sistemático del capítulo relativo a la suspensión del acto reclamado, a la luz del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

"**71.** El dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la que entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el tres de abril de ese mismo año.

"**72.** Entre otras cuestiones, la regulación relativa a la suspensión del acto reclamado introdujo algunas precisiones y se incluyó un apartado especial cuyo rubro es [*suspensión*] *en materia penal*, en la segunda parte de la sección tercera de la Ley de Amparo vigente.

"**73.** Las disposiciones de dicha segunda parte son las siguientes:

"'Segunda parte
"'En materia penal

"'**Artículo 159.** En los lugares donde no resida Juez de Distrito y especialmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, el Juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio conforme a las siguientes reglas:

"'**I.** Formará por duplicado un expediente que contenga la demanda de amparo y sus anexos, el acuerdo que decrete la suspensión de oficio y el

señalamiento preciso de la resolución que se mande suspender; las constancias de notificación y las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución;

"'**II.** Ordenará a la autoridad responsable que mantenga las cosas en el estado en que se encuentren o que, en su caso, proceda inmediatamente a poner en libertad o a disposición del Ministerio Público al quejoso y que rinda al Juez de Distrito el informe previo; y

"'**III.** Remitirá de inmediato el original de las actuaciones al Juez de Distrito competente y conservará el duplicado para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones, hasta tanto el Juez de Distrito provea lo conducente, con plena jurisdicción.

"'En caso de la probable comisión del delito de desaparición forzada, el Juez de primera instancia procederá conforme lo establecido por el artículo 15 de esta ley.

"'Cuando el amparo se promueva contra actos de un Juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquél no pueda ser habido, (sic) la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo.'

"'**Artículo 160.** Cuando el acto reclamado sea la orden de deportación, expulsión o extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y el interesado quede en el lugar donde se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal.'

"'**Artículo 161.** Cuando el acto reclamado consista en la orden de traslado del quejoso de un centro penitenciario a otro, la suspensión, si procede, tendrá por efecto que éste no se lleve a cabo.'

"'**Artículo 162.** Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográ-

fica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmediatamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida.

"'De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso.'

"'**Artículo 163.** Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento.'

"'**Artículo 164.** Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público.

"'Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad.

"(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"'**Artículo 165.** Cuando el acto reclamado afecte la libertad personal del quejoso y se encuentre a disposición del Ministerio Público por cumplimiento de orden de detención del mismo, salvo el caso de la detención por caso urgente, la suspensión se concederá para el efecto de que dentro del término de cuarenta y ocho horas o en un plazo de noventa y seis, tratándose de delincuencia organizada, contadas a partir del momento de la detención, sea puesto en libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

"'Cuando el quejoso se encuentre a disposición del Ministerio Público por haber sido detenido en flagrancia o caso urgente, el plazo contará a partir de que sea puesto a disposición.

"'En cualquier caso distinto de los anteriores y en la detención por caso urgente, en los que el Ministerio Público restrinja la libertad del quejoso, la suspensión se concederá para el efecto de que sea puesto en inmediata libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente.'

"'**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"'I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"'Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"'Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"'En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.'

"'**Artículo 167.** La libertad otorgada al quejoso con motivo de una resolución suspensional podrá ser revocada cuando éste incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas por el órgano jurisdiccional de amparo o derivadas del procedimiento penal respectivo.'

"'**Artículo 168.** Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el órgano jurisdiccional de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de otras medidas de aseguramiento que estime convenientes.

"'Para fijar el monto de la garantía se tomará en cuenta:

"'I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se le impute;

"'II. Las características personales y situación económica del quejoso; y

"'III. La posibilidad de que se sustraiga a la acción de la justicia.

"'No se exigirá garantía cuando la suspensión únicamente tenga los efectos a que se refiere el artículo 163 de esta ley.'

"'**Artículo 169.** Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar la orden de libertad del quejoso o de ocultarlo, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacerlo comparecer ante él a través de los medios que estime pertinente o trasladarse al lugar de su detención para ponerlo en libertad. Para tal efecto las autoridades civiles y militares estarán obligadas a brindar el auxilio necesario al órgano jurisdiccional de amparo.'

"**74.** Al respecto, según se advierte del proceso legislativo de la nueva Ley de Amparo, el establecimiento o diseño normativo de un apartado especial para regular la suspensión en amparo penal, incluida por el legislador ordinario en la

nueva Ley de Amparo, se debió, principalmente, a la necesidad de evitar confusiones en torno a los efectos que debían darse a esa medida cautelar en la materia penal, pues, se asumió, no existía un criterio uniforme respecto a los alcances que debían darse a la suspensión en cada caso concreto. Así se advierte, entre otros documentos, de la iniciativa de ley correspondiente:

"'Suspensión del acto reclamado.

"'En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"'Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"'En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto, como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos en que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"'Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

"'**Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que se consideró necesario o conveniente, se precisaron los efectos de la medida suspensional para**

evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, incluso tratándose de delitos que la ley señala como graves.' (Énfasis añadido)

"**75.** De esta forma, la inclusión de un apartado especial para regular los términos y las condiciones bajo los que habría de resolverse lo relativo a la suspensión de los actos en materia penal, sigue, al menos, dos propósitos claros: primero, unificar los efectos bajo los cuales puede concederse la suspensión de ciertos actos de naturaleza penal, a fin de evitar confusiones y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal de la nueva legislación reglamentaria, con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio que acogió la Constitución Federal y la plena vigencia del principio de presunción de inocencia que caracteriza a dicho esquema procesal.

"**76.** Ahora bien, como puede apreciarse de la lectura del apartado de la Ley de Amparo transcrito, éste contiene un conjunto de normas que regulan, entre otras cuestiones, los efectos que deben imprimirse a la suspensión, cuando proceda, respecto de clases de casos que pueden considerarse como las más recurrentes en materia penal.

"**77.** Se trata además, por lo general, de clases de actos que pueden incidir directa o indirectamente en la libertad de las personas, uno de los derechos humanos más importantes, lo que explica que el legislador haya decidido emitir una regulación especial al respecto.

"**78.** Sin embargo, es posible que, *en materia penal*, se reclamen actos distintos de los expresamente regulados en ese apartado. En efecto, el abanico de actos reclamables en materia penal de ninguna manera se agota en los actos lesivos actual o potencialmente de la libertad personal, regulados en ese apartado de la Ley de Amparo, ya que también pueden reclamarse cualesquiera

otros actos en materia penal distintos de los allí especificados. En estos casos, debe tenerse en consideración lo siguiente:

"**79.** Que derivado del derecho a un recurso efectivo, esos actos deben considerarse, *en principio*, susceptibles de suspensión, pues también en estos casos podría quedar el juicio sin materia y el quejoso resentir daños a sus derechos de difícil o imposible reparación.

"**80.** Que del proceso legislativo se advierte que la finalidad de establecer un epígrafe especial para la materia penal, *no* fue excluir de la suspensión a los actos reclamados en materia penal que no estuvieran expresamente contemplados en la misma, sino una diversa, a saber, dar un tratamiento unitario a las clases de actos reclamados más recurrentes en materia penal que –en general– pudieran incidir directa o indirectamente en la libertad personal, sin que esto implique, en modo alguno, que los actos reclamables en materia penal se limitan a los allí previstos, ya que existe una cantidad indeterminada de actos reclamables en materia penal que no están regulados específicamente por el apartado respectivo de la Ley de Amparo y que, sin embargo, como cualquier otro acto, son susceptibles de generar los efectos que pretenden evitarse mediante la suspensión: dejar sin materia el juicio y causar daños irreparables o difícilmente reparables.

"**81.** Que de una lectura sistemática del capítulo de la suspensión del acto reclamado, se advierte que no existe norma alguna que prohíba o excluya que los actos en materia penal, distintos de los expresamente regulados en la sección especial, sean susceptibles de suspensión.

"**82.** Pero no sólo no existe esa prohibición, sino que, incluso, el propio artículo 166, último párrafo, de la Ley de Amparo, inmerso en el apartado relativo a la suspensión en materia penal, *remite expresamente* a las disposiciones generales sobre la suspensión, en concreto, al penúltimo párrafo del artículo 128, para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal; lo que evidencia, sin lugar a dudas, que el propio legislador admite la posibilidad de que algunos actos en materia penal puedan ser analizados, para efectos de la suspensión, en términos de la parte general de la sección respectiva.

"**83.** Que, por ende, los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, cuando establecen que con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, *en todas las materias,* cuando la solicite el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público; admiten una lectura según la cual deben ser aplicables para decidir sobre la suspensión de cualquier acto reclamado en materia penal *que no esté expresamente regulado mediante alguna norma del apartado especial*, a fin de garantizar, también en estos casos, la vigencia del derecho a un recurso efectivo.

"**84.** Con base en lo anterior, esta Primera Sala concluye que las normas establecidas en el apartado relativo a la suspensión en materia penal son aplicables a los actos que de forma expresa ahí se establecen, porque tales disposiciones obedecen a circunstancias específicas, valoradas *a priori* por el legislador ordinario y que consideró especialmente relevantes para darles una solución específica.

"**85.** Sin embargo, esto no implica, en modo alguno, que los actos reclamados en materia penal, *distintos* de los expresamente establecidos en el apartado precisado, no sean susceptibles de suspenderse, sino, únicamente, que el legislador no los incluyó en la clase de actos que merecían una regulación especial.

"**86.** Es decir, cualquier acto en materia penal *que no esté expresamente contemplado* en el apartado especial de la Ley de Amparo, debe ser analizado, para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulan la suspensión del acto reclamado.

"**87.** Pensar lo contrario implicaría el establecimiento de una prohibición implícita que restringiría, sin justificación, el derecho fundamental a un recurso efectivo, lo que sería incompatible con el espíritu protector del juicio de amparo y violatorio del principio *pro persona* establecido en el artículo 1o. constitucional, que ordena procurar la solución más favorable al derecho humano en cuestión.

"**88.** Por tanto, los actos reclamados en materia penal *distintos* de los expresamente regulados por la segunda parte de la sección III del capítulo I del título segundo de la Ley de Amparo, correspondiente a la suspensión en materia penal; son susceptibles de ser suspendidos en términos de las disposiciones generales sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte de esa sección." –el énfasis es original–[24]

En la ejecutoria antes transcrita, la Primera Sala del Máximo Tribunal Nacional sienta las bases para la aplicación de la normatividad de la Ley de Amparo que regula la suspensión de los actos en materia penal, al establecer, esencialmente:

• Que la institución de la suspensión está inscrita en el marco del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, contemplado por los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8.1. y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• Que ese derecho se integra por varios derechos específicos: el derecho de acceso a la justicia, al debido proceso, a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y a la plena eficacia o ejecución de la misma.

• Que existe una exigencia transversal a tales derechos consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados para acceder a ellos.

• Que a su vez esos derechos pueden analizarse a través de otros más básicos, como es el caso del derecho de acceso a la justicia, que puede subdividirse en el derecho a un Juez competente; a un Juez imparcial e independiente; a una justicia pronta, completa y gratuita; y a un recurso efectivo.

• Que los Estados deben garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva mediante mecanismos legales que satisfagan esos estándares mínimos, y en atención al principio general de efectividad de los instrumentos o medios proce-

[24] Registro digital: 27389. Asunto: contradicción de tesis 397/2016. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 455. Primera Sala.

sales que garantizan los derechos humanos reconocidos por la Constitución General de la República o los instrumentos internacionales en la materia, para que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo no basta con que esté previsto constitucional o legalmente, sino que es necesario que los mecanismos o medios procesales destinados a tutelarlo realmente sean idóneos para determinar, en cada caso, si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

• Que uno de los instrumentos jurídicos para garantizar la efectividad del recurso son las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, cuya finalidad es conservar la materia del juicio y evitar la consumación de daños irreparables o de difícil reparación, a los derechos del quejoso.

• Que, en principio, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido; pero para decidir si un acto específico debe suspenderse o no, además de que su naturaleza lo permita, es preciso ponderar distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

• Que ante la gran variedad de casos y la diversidad de situaciones concretas, el legislador ha regulado la suspensión en el juicio de amparo indirecto, estableciendo una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte), en la que sólo se prevén normas para la suspensión en materia penal.

• Que para establecer si los actos en materia penal sólo pueden suspenderse en la forma prevista en la parte especial o, en su caso, también les resulta aplicable la normatividad contemplada en la parte general, es preciso analizar la finalidad del legislador, al incluir en la Ley de Amparo un apartado específico para esa materia, desde dos perspectivas: indagando cuál fue la voluntad legislativa expresada en el proceso de creación de la norma y a través de un estudio sistemático del capítulo relativo a la suspensión del acto reclamado a la luz del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

• Que de la iniciativa de ley correspondiente se advierte que el diseño normativo de un apartado especial para regular la suspensión en materia penal obedeció principalmente, a la necesidad de evitar confusiones sobre los efectos que debían darse a esa medida cautelar, pues se asumió que no existía un criterio uniforme sobre sus alcances en cada caso concreto.

• Que la inclusión de un apartado especial para regular los términos y condiciones bajo los cuales debe resolverse la suspensión de los actos en materia penal tiene al menos dos propósitos: primero, unificar los efectos de su concesión tratándose de ciertos actos, para evitar confusiones; y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio y el principio de presunción de inocencia que lo distingue.

• Que ese apartado especial contiene un conjunto de normas que regulan los efectos de la suspensión de los actos más recurrentes en materia penal que, por lo general, son aquellos que pueden incidir directa o indirectamente en la libertad de las personas, uno de los derechos humanos más importantes.

• Que también es posible que en materia penal se reclamen actos distintos de los expresamente regulados en ese apartado, es decir, que no lesionen la libertad personal de manera actual o potencial, y que son susceptibles de suspenderse para evitar que el juicio quede sin materia y el quejoso resienta daños a sus derechos de difícil o imposible reparación.

• Que el último párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo, inmerso en el apartado de la suspensión en materia penal, remite expresamente a las disposiciones generales sobre la suspensión, y en concreto, al penúltimo párrafo del artículo 128, para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el proceso penal, lo que evidencia la posibilidad de que algunos actos en materia penal sean analizados para efectos de la suspensión, en términos de la parte general.

• Que, por tanto, **los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo,** cuando establecen que con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, cuando lo solicite el quejoso, y no

se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público; deben interpretarse en el sentido de que **son aplicables para decidir sobre la suspensión de cualquier acto reclamado en materia penal, que no esté expresamente regulado mediante alguna norma del apartado especial.**

• Que, en suma, **las normas contenidas en el apartado de la Ley de Amparo relativo a la suspensión en materia penal son aplicables a los actos que contempla de manera explícita,** porque esas disposiciones obedecen a circunstancias específicas que fueron valoradas con anterioridad por el legislador ordinario, al considerarlas especialmente relevantes para darles una solución particular; en tanto **que cualquier otro acto en materia penal, diferente a los expresamente regulados en ese apartado, es susceptible de suspenderse con base en las normas de la parte general que rigen la suspensión,** en aras de tutelar el derecho fundamental a un recurso efectivo.

Otra ejecutoria que orienta sobre el sentido y alcance de los artículos 128 y 166 de la Ley de Amparo, sin duda es la que pronunció previamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016, en la que reconoció la validez del artículo 128, párrafo tercero, en la porción normativa relativa a "*la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial*", en la que, en lo conducente, expuso:

"Una vez establecido todo lo anterior, se considera que **son infundados** los conceptos de invalidez aducidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"En efecto, no le asiste la razón en cuanto señala que no existe un fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión emitiera la reforma en comento, dado que a lo largo del estudio relativo se advierte que sí lo tiene, pues el artículo 107, fracción X, de la Norma Fundamental, expresamente establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión '*en los*

casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria', por lo que deja libertad de configuración normativa al legislativo federal.

"Aunado a que tales estipulaciones tienen por objeto hacer efectivas las técnicas de investigación y las medidas cautelares dictadas en el procedimiento penal por la autoridad judicial; las cuales se encuentran contempladas de alguna forma en los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal, en tanto las técnicas de investigación autorizadas por la autoridad judicial como las medidas cautelares, según lo dispone el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución, se resolverán por un Juez de Control '*en forma inmediata, y por cualquier medio, … garantizando los derechos de los indiciados y las víctimas u ofendidos*'.

"Asimismo, su finalidad fue la de evitar obstáculos para el desarrollo del nuevo procedimiento penal y, en específico, que la etapa de investigación inicial y complementaria no sea suspendida con motivo de la interposición del juicio de amparo y la concesión de una suspensión provisional o definitiva, con lo que se coadyuva a la consecución del objeto mismo del proceso penal, que según lo establecido en el artículo 20 de la Norma Fundamental, es el esclarecimiento de los hechos, la reparación del daño, que el responsable no quede impune y que se salvaguarden plenamente los derechos humanos.

"Por otra parte, tampoco asiste la razón al promovente en cuanto aduce que el artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo –en la porción normativa que indica que en contra de las técnicas de investigación y medidas cautelares dictadas por autoridad judicial en el procedimiento penal, no procede la suspensión– inhibe la protección efectiva contra violaciones a derechos humanos, por lo que vulnera los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Esto debido a que, si bien las estipulaciones para la procedencia de la suspensión pueden llegar a incidir en el derecho al recurso efectivo, en tanto podrían generar la ineficacia del medio de control constitucional al permitirse de manera indiscriminada, en los casos impugnados, la consumación de ciertos actos impugnados, con la consecuente ineficacia del juicio de amparo, el cual

–como se precisó– es considerado como un recurso efectivo para la protección de derechos humanos.

"Lo cierto es que, bajo una interpretación, la norma impugnada no prohíbe de manera tajante la suspensión de los actos, tratándose de técnicas de investigación y de medidas cautelares en el procedimiento penal por la autoridad judicial, las cuales en algunos casos pueden trascender a diversos derechos humanos no sólo de los procesados, sino también de las víctimas, testigos y de cualquier persona que participe en dicho proceso; por lo que no se impide que el juzgador de amparo aplique los parámetros que respecto de la concesión de la suspensión establece el propio artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, es decir, determinar si la naturaleza del acto lo permite y ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con el interés social.

"En efecto, si bien de manera general puede advertirse que la prohibición de conceder la medida de suspensión, tratándose de técnicas de investigación y medidas cautelares, atiende a un fin constitucionalmente protegido, pues en principio, responde a cuestiones de orden público, debido a que su establecimiento tuvo como objeto garantizar el correcto desarrollo de las investigaciones de los delitos, asegurar la presencia del imputado en el procedimiento y garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento; de manera que se fortalezca el sistema de justicia penal acusatorio y oral. Aspectos en los que la sociedad tiene especial interés en que resulten exitosos, a efecto de conseguir un clima de seguridad generalizado en el país.

"Asimismo, que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que, como se advierte de los diversos puntos que anteceden, la mayoría de las técnicas de investigación que requieren control judicial se refiere a actos que deben realizarse de manera inmediata, con el objeto de no perder huellas o indicios indispensables en la investigación y que por su propia naturaleza se consuman de manera instantánea, como pueden ser:

"Las órdenes de cateo;

"La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

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

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

"Igualmente, por lo que hace a las medidas cautelares, se advierte con mayor claridad que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que, al tratarse de medidas provisionales que tienen por objeto salvaguardar de manera temporal una situación jurídica, es evidente que su suspensión la haría nugatoria, en tanto se ejecutarían los actos que se pretenden evitar con tal medida de precaución, con lo cual se impediría el correcto desarrollo del procedimiento y del proceso penal, esto pues, como se establece en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimiento Penales, dichas medidas pueden ser:

"I. La presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que aquél designe;

"II. La exhibición de una garantía económica;

"III. El embargo de bienes;

"IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;

"V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez;

"VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;

"VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares;

"VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"IX. La separación inmediata del domicilio;

"X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

"XII. La colocación de localizadores electrónicos;

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga, o

"XIV. La prisión preventiva.

"**Lo cierto es que,** en principio, debe atenderse a lo que establece el artículo 166 de la Ley de Amparo, el cual a la letra indica:

"'**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o **de medida cautelar que implique privación de la libertad,** dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"'I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"'II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"‘Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"‘Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"‘En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.’

"Del que se advierte que, tratándose de medida cautelar que implique privación de la libertad, procede la suspensión en las condiciones que se precisan.

"Asimismo, debe atenderse a lo que establece el artículo 129 de la propia Ley de Amparo, cuyo texto conviene transcribir nuevamente:

"‘Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"‘I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"‘II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"‘III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"'IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"'V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"'VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"'VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"'VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"'IX. Se impida el pago de alimentos;

"'X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"'XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"'XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"'XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'**El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensional pueda causarse mayor afectación al interés social.**'

"Del que se advierte que, aun en casos en los que se pueda considerar que pudiera ocasionarse un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, el órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, si a su juicio con la negativa de la medida suspensional pueda causarse mayor afectación al interés social

"De lo que se tiene que el precepto impugnado, al señalar que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, no establece una prohibición tan tajante que impide el ejercicio valorativo jurisdiccional, con lo que se trastocaría el derecho a un recurso efectivo, el cual implica la obligación de resolver los conflictos que se plantean sin obstáculos y evitando formalismos que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, sino que instituye una regla general.

"Lo que atiende a lo establecido en el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Norma Fundamental, en tanto establece que debe ser el juzgador quien determine si en cada caso concreto la naturaleza del acto permite o no su suspensión y, una vez establecido ello, determine si la concede o no, para lo cual deberá ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con el interés social.

"Lo anterior, con independencia de que las técnicas de investigación y las medidas cautelares puedan ser recurridas en instancias ordinarias, dado que el

juicio de amparo, como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se consagra en nuestro sistema como un recurso efectivo de protección de los derechos humanos.

"Así, este Tribunal Pleno considera que en el caso debe realizarse **una interpretación** de la norma impugnada, a efecto de que la estipulación contenida en el artículo 128, tercer párrafo, en la porción normativa que establece que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; sea leída acorde con lo establecido en los artículos 166 y 129 de la propia ley, entendiendo que tal estipulación **constituye la regla general,** al analizar la suspensión respecto de los actos que se impugnen en el amparo. Sin embargo, que pueden existir excepciones a esa regla general, siendo al juzgador de amparo a quien le corresponderá analizar cada caso concreto y realizar la determinación relativa, atendiendo a la naturaleza del acto, al interés social y a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de determinar si alguna determinada técnica o incluso alguna medida cautelar puede ser suspendida.

"Al respecto, cabe advertir que, por lo que hace a las medidas cautelares, el análisis debe ser más riguroso, pues como se señaló, de manera general, éstas por su propia naturaleza no podrían ser suspendidas, so pena de que se permita la consumación de un acto que pudiera ser lesivo tanto para las víctimas u ofendidos en el proceso penal, como para algún interviniente en dicho proceso; así como que se lleve al fracaso el propio proceso penal. Sin embargo, dado que podrían existir algunas medidas que tomara la autoridad responsable que si bien incidieran en la medida cautelar, podrían no referirse directamente a ello, o bien, que desbordaran la materia de la medida cautelar e incluso, alguna medida que pudiera ser suspendida, es que se determina la interpretación señalada, con la especificación a que se ha hecho referencia, para que sea el juzgador el que caso por caso pueda realizar la determinación correspondiente a la luz de los postulados constitucionales ya precisados.

"Por lo anterior, procede reconocer la validez de la norma impugnada, bajo la interpretación que se precisa en párrafos precedentes." –el énfasis es original–

Esta postura del Pleno del más Alto Tribunal del País sobre la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley de Amparo, en la porción que establece que la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial no son susceptibles de suspenderse, pone de manifiesto que si bien constituye la regla general para analizar la suspensión de los actos reclamados en el juicio, tratándose del procedimiento penal dicha prohibición no es absoluta, porque de considerarlo así se trastocaría el derecho fundamental a un recurso efectivo, ya que existen casos en los que esos actos pueden afectar diversos derechos humanos tanto de procesados, como de las víctimas, testigos o de cualquier persona que participe en el proceso, que ameritan que el juzgador pondere, si la naturaleza del acto lo permite, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora frente al interés social.

Del mismo modo, el Pleno del Máximo Tribunal del País categóricamente indica que tratándose de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, en principio, debe observarse lo dispuesto por el artículo 166 de la ley de la materia y concederse la suspensión en las condiciones precisadas en el propio precepto; así como aplicar el último párrafo del diverso artículo 129 del mismo ordenamiento, para otorgarla en los casos en que, a juicio del órgano jurisdiccional de amparo, con la negativa de la suspensión pueda causarse una mayor afectación al interés social.

Así, en consideración a todo lo expuesto y sobre todo atendiendo los lineamientos definidos tanto por el Tribunal Pleno como por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la normatividad de la suspensión de los actos reclamados en materia penal, sólo puede concluirse que la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que impliquen privación de la libertad se rige únicamente por las disposiciones de la parte especial de la Ley de Amparo que regula los actos en materia penal, específicamente por el artículo 166, establecidas por el legislador ordinario con el propósito de evitar confusión y unificar los efectos que deben darse a la suspensión de ese tipo de actos, así como de armonizarlas con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio y el principio de presunción de inocencia que lo caracteriza; sin acudir a las diversas normas previstas en la parte general, relativas a la suspensión de los demás actos reclamables –incluidos aquellos en materia penal que no están contemplados de manera expresa

en el apartado especial–, como lo es el penúltimo párrafo del artículo 128 de la misma ley de la materia, al que remite el último párrafo del citado numeral 166, pero sólo para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal.

Criterio de este Pleno de Circuito.

En consecuencia, debe prevalecer el criterio sostenido por este Pleno de Circuito que, en esencia, coincide con el del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, y que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo regirá con carácter jurisprudencial, en los siguientes términos:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ÓRDENES DE APREHENSIÓN, REAPREHENSIÓN Y MEDIDAS CAUTELARES QUE IMPLIQUEN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. ESTÁ REGULADA EXCLUSIVAMENTE POR LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), POR LO QUE EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS EFECTOS ES INAPLICABLE EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre la aplicación, o no, de la restricción general prevista en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, al conceder la suspensión contra órdenes de aprehensión, reaprehensión o cualquier medida cautelar que implique la privación de la libertad, regulada por el diverso artículo 166 del propio ordenamiento.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito determina que la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que impliquen la privación de la libertad se rige únicamente por el artículo 166 de la Ley de Amparo, por lo que para el establecimiento de sus efectos resulta inaplicable el penúltimo párrafo del artículo 128 de la propia ley.

Justificación: Las disposiciones de la parte especial de la Ley de Amparo que regulan los actos en materia penal fueron establecidas por el legislador

ordinario con el propósito de evitar confusión y unificar los efectos que deben darse a la suspensión de ese tipo de actos, así como de armonizarlas con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio y el principio de presunción de inocencia que lo caracteriza; por lo que tratándose de la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que impliquen la privación de la libertad, regida por el artículo 166 del propio ordenamiento, no procede acudir a las diversas normas previstas en la parte general, relativas a la suspensión de los demás actos reclamables –incluidos aquellos en materia penal que no están previstos de manera expresa en el apartado especial–, como lo es el penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia, al que remite el último párrafo del citado artículo 166, pero sólo para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal.

Finalmente, cabe puntualizar que lo resuelto en esta contradicción de criterios no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la misma, en términos de lo dispuesto por el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se declara **inexistente la contradicción de criterios** por lo que hace a los sostenidos por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 96/2021 y 141/2021, como se determinó en la tercera consideración de este fallo.

SEGUNDO.—Sí **existe la contradicción de criterios** a que este expediente se refiere entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en el recurso de queja 102/2021, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal en (sic) del Tercer Circuito, en los recursos de queja 114/2021 y 117/2021, por las razones expuestas en la consideración cuarta de la presente resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, como se estableció en el último considerando de esta determinación.

CUARTO.—Remítase la tesis para su publicación en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta a la Coordinación (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, por unanimidad de cuatro votos de la Magistrada Fabiola Moreno Pérez, así como con (sic) de los señores Magistrados Alberto Díaz Díaz, José Clemente Cervantes (ponente) y Abel Aureliano Narváez Solís (presidente del Pleno).

Firman electrónicamente los Magistrados integrantes del Pleno de Circuito, así como el secretario de Acuerdos licenciado Enrique Espinosa Madrigal que autoriza y da fe.

"Certificación. Ciudad Judicial Federal, Zapopan, Jalisco, el suscrito maestro en derecho Enrique Espinosa Madrigal, secretario del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, certifico que la presente copia, es copia fiel y exacta de la sentencia dictada en la contradicción de tesis 1/2021, con las observaciones que se aceptaron, de donde se compulsó para ser remitida a la «Dirección General de la» Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en versión pública. Asimismo, en términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracciones I y II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 71, fracción VIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el quinto párrafo de los artículos 1, 2, fracción V, y 3, fracción IX, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2017 (10a.) y aislada I.9o.P.298 P (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 144, con número de registro digital: 27774.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 397/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ÓRDENES DE APREHENSIÓN, REAPREHENSIÓN Y MEDIDAS CAUTELARES QUE IMPLIQUEN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. ESTÁ REGULADA EXCLUSIVAMENTE POR LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), POR LO QUE EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS EFECTOS ES INAPLICABLE EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre la aplicación, o no, de la restricción general prevista en el penúltimo párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo, al conceder la suspensión contra órdenes de aprehensión, reaprehensión o cualquier medida cautelar que implique la privación de la libertad, regulada por el diverso artículo 166 del propio ordenamiento.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito determina que la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que impliquen la privación de la libertad se rige únicamente por el artículo 166 de la Ley de Amparo, por lo que para el establecimiento de sus

efectos resulta inaplicable el penúltimo párrafo del artículo 128 de la propia ley.

Justificación: Las disposiciones de la parte especial de la Ley de Amparo que regulan los actos en materia penal fueron establecidas por el legislador ordinario con el propósito de evitar confusión y unificar los efectos que deben darse a la suspensión de ese tipo de actos, así como de armonizarlas con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio y el principio de presunción de inocencia que lo caracteriza; por lo que tratándose de la suspensión de órdenes de aprehensión, reaprehensión y medidas cautelares que impliquen la privación de la libertad, regida por el artículo 166 del propio ordenamiento, no procede acudir a las diversas normas previstas en la parte general, relativas a la suspensión de los demás actos reclamables –incluidos aquellos en materia penal que no están previstos de manera expresa en el apartado especial–, como lo es el penúltimo párrafo del artículo 128 de la ley de la materia, al que remite el último párrafo del citado artículo 166, pero sólo para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO.
PC.III.P. J/1 P (11a.)

Contradicción de tesis 1/2021. Entre las sustentadas por el Primer, el Tercer y el Cuarto Tribunales Colegiados, todos en Materia Penal del Tercer Circuito. 28 de junio de 2022. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Abel Aureliano Narváez Solís, Fabiola Moreno Pérez, Alberto Díaz Díaz y José Clemente Cervantes. Ponente: José Clemente Cervantes. Secretaria: Ana Victoria Cárdenas Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver la queja 102/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver las quejas 114/2021 y 117/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 14/2021, RESUELTA POR MAYORÍA DE VOTOS EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Con fundamento en los artículos 43 y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, me permito disentir de manera respetuosa del criterio adoptado por la mayoría, al resolver la contradicción de criterios 14/2021, en la sesión plenaria de veintiocho de marzo del año en curso.

En la sentencia relativa, se estableció, por un lado, que sí existe la contradicción de criterios y, por ende, que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio del Pleno de Circuito, en el sentido de que: "*sí resulta procedente la suspensión provisional en el amparo, contra la retención del vehículo de motor que se retiene con motivo de la infracción y consecuente arresto administrativo derivado de la aplicación del programa operativo* '*Salvando Vidas*'*, para el efecto de que las autoridades administrativas competentes procedan a la devolución del automóvil.*"

No obstante, de manera respetuosa me permito disentir del anterior criterio de mayoría, pues del análisis de los antecedentes y consideraciones que se plasmaron en la ejecutoria relativa, se obtiene que no es jurídicamente posible otorgar la suspensión provisional en casos como los que aquí se analizan, con base en un estudio de la apariencia del buen derecho, puesto que, para ello, indefectiblemente resultaba necesario partir del análisis superficial que pudiera hacerse de la constitucionalidad de las normas generales que regulan el procedimiento de retención del vehículo de motor con motivo de la infracción y arresto administrativo derivado de la aplicación del programa operativo "Salvando Vidas"; lo cual no era factible legalmente realizar al no haberse señalado como acto reclamado esos dispositivos legales.

En efecto, la retención del vehículo se trata de una cuestión reglada en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, específicamente por su artículo 73, y en su Reglamento, concretamente por sus numerales 173 y 174; y es el caso que, del análisis de los antecedentes del asunto resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Tercer Circuito, se advierte que, expresamente se reclamó, además de la cédula de infracción y sus demás consecuencias, esto es, el arresto administrativo y retención de un vehículo automotor que dice es de su propiedad, la inconstitucionalidad de los

artículos 20, 171, fracción VI, 186, fracción III, 196 y 198 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco (los cuales no se refieren a la retención de vehículos); y en el asunto sometido a la jurisdicción del Cuarto Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, únicamente se reclamaron los actos administrativos consistentes en la cédula de infracción, arresto administrativo y consecuente retención del vehículo automotor que conducía la parte quejosa en estado de ebriedad, pero no se impugnó la inconstitucionalidad de algún precepto legal, y si esto es así, es inconcuso que no cabría realizar el estudio relativo a la apariencia del buen derecho y con base en el mismo conceder la suspensión provisional de la retención del vehículo de referencia, ya que, como se dijo, no se reclamaron los dispositivos legales que la establecen.

Finalmente, el artículo 147 de la Ley de Amparo dispone que, en atención a la naturaleza del acto reclamado, en los casos en que la suspensión sea procedente, "*se ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo*."; por tanto, aunque es materialmente posible la devolución del vehículo, no lo es jurídicamente, porque el artículo 174 del Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco establece específicamente que no se devolverá el vehículo hasta tanto no se cumpla con el arresto, lo cual no formó parte de la litis constitucional al no haberse impugnado la inconstitucionalidad de ese texto legal.

En Zapopan, Jalisco, a ocho de agosto de dos mil veintidós, el suscrito secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero certifica: Que el presente voto particular se emite dentro del término a que se refiere el primer párrafo del artículo 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que el titular que lo formula, Magistrado Oscar Hernández Peraza, se encontraba gozando de licencia médica otorgada por el Consejo de la Judicatura Federal, a partir del cinco de abril de dos mil veintidós, el cual fue prorrogado hasta el dos de agosto de la misma anualidad y, por ende, se encontraba físicamente inhabilitado para elaborarlo en ese término.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de criterios 14/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo IV, mayo de 2022, página 4114, con número de registro digital: 30587.

Quinta Parte

TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO (1)

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 1
POR REITERACIÓN

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO INSTITUTO DE SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISESALUD) Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE ESA ENTIDAD.

CONFLICTO COMPETENCIAL 14/2022. SUSCITADO ENTRE LA JUNTA ESPECIAL NÚMERO CUATRO DE LA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, AMBOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 31 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA. SECRETARIA: ALINE IXCHEL MILLÁN GONZÁLEZ.

CONSIDERANDO:

TERCERO.—Existencia del conflicto planteado. Sí existe conflicto competencial, por los motivos que se precisan.

Para determinar la existencia de una controversia de esa naturaleza, los órganos contendientes deben manifestar, expresamente, que no aceptan conocer el asunto sometido a su jurisdicción pues, de lo contrario, no existiría tal conflicto, según se desprende de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2003, que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto indican:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA. Para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción."[2]

En el caso concreto sí se actualiza tal requisito, en razón de que tanto la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje, como el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, ambos con residencia en esta ciudad, decidieron declararse incompetentes, de oficio, para conocer y resolver el juicio laboral en controversia.

Así es, del acuerdo pronunciado el seis de septiembre de dos mil veintiuno en el expediente **********, se aprecia que la presidenta de la Junta Especial referida, con la asistencia del secretario de acuerdos y ante la inasistencia de los representantes del sector obrero y patronal que, según lo asentó, fueron debidamente citados, se declaró, de oficio, incompetente para conocer de la demanda presentada por **********, al estimar que la competencia le correspondía al Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, con residencia en esta ciudad, conforme a las consideraciones que se enuncian a continuación:

- Refirió que los conflictos competenciales por materia deben resolverse atendiendo a la naturaleza de la acción principal intentada por el trabajador-actor que, en el caso, es la reinstalación en el puesto que desempeñaba ante la patronal demandada Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud).

- Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS

[2] Número de registro digital: 184186. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003. Materia Común. Página: 46.

RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)].", en una nueva reflexión, abandonó el criterio contenido en la diversa tesis jurisprudencial intitulada: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", así como todas aquellas en donde se hubiere sostenido una postura similar, al estimar que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios; aunado a que, de su interpretación gramatical, determinó que las relaciones laborales entre los "Estados y sus trabajadores", que se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en donde se utilice el concepto de "Estado", como sinónimo de "Estado federado" u orden jurídico, ello incluye a los poderes locales, a los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, al igual que a los organismos constitucionales autónomos de la entidad.

- También hizo alusión a los numerales 99 de la Constitución local y 109, 156 y 157 de la Ley del Servicio Civil estatal vigente, señalando que de tales preceptos se advertía que las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, y que será competente el Tribunal de Arbitraje para conocer y resolver de los conflictos que se susciten entre las dependencias con sus empleados.

- En tal contexto, luego de invocar el contenido de los preceptos 2o. y 18 del Decreto por el que se creó el organismo descentralizado denominado Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, la Junta estableció que el legislador secundario, en uso de las atribuciones que le fueron otorgadas conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución General, sujetó las relaciones laborales de esa institución, en su carácter de organismo descentralizado,

a lo previsto por el apartado B del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, a la regulación de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

- Precisó que, aun cuando el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California no se encuentra expresamente considerado como autoridad pública por el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil estatal vigente, forma parte de uno de los poderes públicos tradicionales, a saber, el Poder Ejecutivo, ya que al ser un organismo descentralizado de la administración pública estatal, se encuentra a la par de aquéllos y forma parte del Estado, en la medida en que su misión principal radica en atender las funciones públicas de la entidad.

- Por tanto, concluyó que sí tiene el carácter de autoridad pública para los efectos de la Ley del Servicio Civil vigente en esta localidad y, en consecuencia, determinó que la competencia para conocer de la demanda laboral en cuestión le corresponde al Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California.

Por su parte, dicho órgano burocrático estatal, mediante acuerdo emitido por sus integrantes el diez de diciembre de dos mil veintiuno, en el expediente **********, de oficio, analizó la competencia para conocer del asunto, y determinó que como la parte demandada Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, es un organismo público descentralizado de la administración pública del Estado, que tiene por objeto prestar servicios de salud a la población abierta, conforme a las funciones descentralizadas en materia de salud por parte de la Federación y aquellas derivadas de su Decreto de creación, publicado en el Periódico Oficial estatal el diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, la competencia para conocer y resolver de ese tipo de conflictos laborales le correspondía a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, acorde con lo establecido por el apartado A del artículo 123 constitucional y el numeral 107 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, el cual –sostuvo– no señala, en sus fracciones, la competencia de ese Tribunal de Arbitraje para conocer de los juicios instaurados contra las instituciones descentralizadas del gobierno estatal.

Para sustentar su determinación, invocó las tesis de jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.) y P./J. 1/96, emitidas por la Segunda Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros, respectivamente, dicen: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE." y "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."

De esta manera, es patente que –como se anunció–, sí existe un conflicto competencial entre el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California y la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, en virtud de que ambas autoridades decidieron, expresamente, declararse incompetentes, de oficio, para conocer y resolver del asunto de que se trata.

CUARTO.—Decisión. Se determina que el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California es legalmente competente para conocer de la demanda promovida por **********, en contra del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, con el carácter de parte patronal, del que reclamó diversas prestaciones laborales relacionadas con la acción de reinstalación y estabilidad en el empleo que desempeñaba antes del despido alegado, entre otras precisadas en el resultando primero de esta ejecutoria, por las razones que se expondrán.

A efecto de dirimir el conflicto competencial suscitado, que involucra el tema referente a la naturaleza de las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores, resulta necesario acudir al contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título, subtítulo y texto indican:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."[3]

A continuación se puntualizan las consideraciones principales sustentadas por la superioridad, al resolver los asuntos que integraron la jurisprudencia en cita:

• Los Estados federados tienen la potestad constitucional para regular las relaciones laborales entre los distintos órganos locales (centralizados, descentralizados e, incluso, constitucionalmente autónomos) y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin obligación de sujetarse a alguno de ellos en especial.

[3] Número de registro digital: 2012980. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016. Materias Constitucional y Laboral. Página: 1006.

• De esa manera se atiende, en primer lugar, a la voluntad del Constituyente de otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada Estado y Municipios y, en segundo orden, porque refleja una interpretación gramatical del texto del artículo 116, fracción VI, constitucional, en tanto que, cuando se afirma que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, se usa el concepto "Estado", como sinónimo de "Estado federado" como orden jurídico, lo que incluye a:

1) Los poderes locales;

2) Organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local; y,

3) Organismos constitucionales autónomos de la entidad.

• Estableció que no era obstáculo para llegar a tal conclusión, los diversos precedentes de la Segunda Sala, en cuanto a que lo determinante para concluir si los organismos descentralizados se rigen por algún apartado del artículo 123 de la Constitución General es, precisamente, su característica de descentralización, pues lo dispuesto en su apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, del mismo numeral –en que se fundamenta el razonamiento–, se refiere específicamente a las empresas que "sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal", y no a las entidades que dependan de los gobiernos locales.

• También tuvo en cuenta que, al resolver el amparo en revisión 243/2012, se estableció que los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del presidente de la República a nivel federal, o por los Congresos y Ejecutivos estatales a nivel local, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, por lo que, de manera general, las actividades que tienen encomendadas los organismos descentralizados corresponden a fines muy variados, como

podrían ser: la prestación de algún servicio público o social; la explotación de bienes o recursos estatales; la investigación científica o tecnológica; la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, entre otras finalidades que, incluso, se multiplican a nivel local.

• En ese sentido, consideró que la multiplicidad de organismos y de funciones constituye, precisamente, la razón por la que al legislador local se le otorgó la facultad expresa para que, atendiendo a las particularidades de las entidades que forman el orden jurídico local, emitiera la normativa que regulara las relaciones de trabajo de los servidores públicos con el Estado, por lo que no podría considerarse que, únicamente por tratarse de organismos descentralizados, las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional.

• Además, consideró que el ámbito de aplicación del apartado A del precepto recién citado, consiste en cualquier contrato de trabajo en la República Mexicana y que el Poder Reformador, al modificar en mil novecientos sesenta el artículo 123 constitucional, quiso distinguir de manera expresa las relaciones laborales de los servidores públicos de las personas que prestan servicio de índole privado (o público y que la Constitución lo haya diferenciado expresamente); de así estimarlo, la Legislatura Estatal, al regular las relaciones laborales de los organismos descentralizados, que en algunos casos actúan de manera similar a empresas privadas, podría sujetarse al contenido del apartado A del artículo constitucional referido o, incluso, remitirse directamente a él y a su ley reglamentaria, en atención, precisamente, a las funciones económicas equivalentes a las entidades del sector privado (como se hace a nivel federal).

• Sostuvo que: "... no todos los organismos descentralizados actúan como empresas paraestatales, y si se toma en cuenta que una de las características principales de éstos es que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, **lo anterior no implica que tengan una finalidad distinta a la de contribuir al bienestar general y que, por ende, sus trabajadores ejerzan una función pública que los hace sujetos de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal**."

• Por consiguiente, **concluyó que las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados de carácter local –como entes públicos**

que cumplen con diversos propósitos dentro de la actividad estatal–, forman parte de la atribución prevista en el artículo 116, fracción VI, constitucional, por lo que las Legislaturas Locales están facultadas para emitir la normativa correspondiente que atienda a las características y particularidades de cada localidad.

Así, a partir de la publicación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que las Legislaturas de las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de conformidad con los apartados A o B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

Respecto al asunto que analizó, la superioridad destacó que el legislador en el Estado de Hidalgo emitió la Ley del Colegio de Bachilleres de esa entidad, en la que lo reconoció, en su artículo 2o., como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; que, asimismo, en su diverso numeral 27, expresamente estableció que: "... las relaciones laborales entre el Colegio y el personal a su servicio, se regirán por lo establecido en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipal, así como de los Organismos Descentralizados del Estado de Hidalgo, y demás disposiciones legales aplicables"; previsión que, puntualizó, fue reiterada en sus términos en el estatuto orgánico del mencionado Colegio, en su artículo 7o.

Precisó que el legislador secundario, en uso de las atribuciones que se le otorgaron conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetó las relaciones del Colegio de Bachilleres, en su carácter de organismo descentralizado con sus trabajadores, a lo previsto en el apartado B del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, a la legislación que conforme al aludido apartado, en relación con el citado numeral 116, puede emitirse a nivel estatal; esto es, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipal, así como de los Organismos Descentralizados del Estado de Hidalgo.

Como consecuencia de esa nueva conclusión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió abandonar el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", así como todos aquellos en donde se hubiere sostenido una postura similar, en el sentido de que las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, y que la competencia para resolver los conflictos respectivos corresponde a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; tesis en la que el Tribunal de Arbitraje del Estado contendiente, fundamentó su determinación de no aceptar la competencia declinada.

De igual forma, en la diversa tesis de jurisprudencia P./J. 1/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que citó el tribunal burocrático estatal para apoyar su incompetencia, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."; sin embargo, en sesión pública ordinaria celebrada el once de octubre de dos mil veintiuno, el propio Máximo Tribunal Constitucional resolvió procedente y fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, a petición de la Segunda Sala, por lo que emitió la diversa P./J. 10/2021 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas, con el título, subtítulo y contenido siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

"Hechos: Derivado de la aplicación de casos concretos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitó la sustitución de la tesis jurisprudencial P./J. 1/96 mediante la cual, el Pleno del Alto Tribunal determinó que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados se rigen por lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, contrario a lo señalado en dicha jurisprudencia, la Segunda Sala considera que existe absoluta libertad de configuración del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal, según corresponda, para establecer el régimen laboral de tales organismos.

"Criterio jurídico: El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General, no contiene una regla sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino sólo un criterio de competencia en favor de los tribunales federales, por lo que existe libertad configurativa para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados.

"Justificación: No es posible derivar el tipo de régimen laboral de los organismos descentralizados de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución General considerando un criterio funcional, pues sólo en el caso de las universidades e instituciones de educación superior, así como tratándose de la banca de desarrollo, se adopta un régimen laboral específico en forma expresa; de este modo, debe atenderse a la libertad de configuración tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, porque la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión de política pública, en donde el órgano creador del organismo descentralizado federal decide su régimen laboral, a fin de lograr de una mejor manera la finalidad para la que fue creado."[4]

Por tanto, conforme a la tesis de jurisprudencia vigente, de carácter obligatoria, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Legislaturas de las entidades federativas tienen la potestad

[4] Número de registro digital: 2024102. Undécima Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, enero de 2022. Materia Constitucional. Página: 5.

constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de conformidad con los apartados A o B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de manera mixta, sin obligación de sujetarse a alguno en particular.

Sobre esa base, lo que resulta contundente para resolver un conflicto competencial es la norma que rige la relación de trabajo, pues tratándose del apartado A del artículo 123 constitucional, debe conocer del juicio una Junta Local de Conciliación y Arbitraje; en tanto que, si se regula conforme al apartado B del mismo precepto, compete a un Tribunal de Arbitraje.

Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 131/2016 (10a.), de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, cuyos título, subtítulo y texto dicen:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL LEGISLADOR SECUNDARIO TIENE FACULTADES PARA SUJETAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE ESA ENTIDAD. Conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial. Por tanto, si en uso de sus facultades, el legislador secundario sujetó las relaciones de los organismos públicos descentralizados del Estado de Quintana Roo y sus trabajadores a lo previsto en el apartado B del precepto 123 constitucional y, en consecuencia, a la legislación local –Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de esa entidad–, ello no transgrede el texto

constitucional, ya que el legislador local que expidió este último ordenamiento está facultado para hacerlo."[5]

Acorde con lo expuesto, en el caso que se analiza, debe atenderse a lo que el legislador del Estado de Baja California dispuso para regular las relaciones laborales entre el organismo descentralizado demandado y sus trabajadores, lo cual se aprecia, en principio, del "Decreto por el cual se constituye el organismo público descentralizado denominado: 'Instituto de Servicios de Salud Pública, (Isesalud)' del Estado de Baja California", publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, expedido por el gobernador constitucional de la entidad, cuyo considerando cuarto y artículos 1o., 2o., 18 y 19, enseguida se transcriben:

"4. Que en congruencia con lo anterior y como parte del proceso gradual de descentralización, el pasado 20 de agosto de 1996 el Ejecutivo a mi cargo suscribió con el Ejecutivo Federal y las restantes entidades federativas un nuevo acuerdo de carácter nacional para la descentralización de los servicios de salud, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1996.

"Dicho acuerdo nacional establece los principios generales que guiarán la descentralización de responsabilidades, de recursos y decisiones; entre sus objetivos señala que los Estados de la Federación asuman cabalmente:

"• Las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado;

"• El manejo y operación directa de los recursos financieros y,

"• La integración al ámbito estatal de las estructuras administrativas que actualmente operan los servicios federales de salud, en el marco de pleno respeto a los derechos laborales de los trabajadores del sector."

[5] Número de registro digital: 2012979. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016. Materias Constitucional y laboral. Página: 963.

"Artículo 1o. Se crea el organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará 'Instituto de Servicios de Salud Pública' (Isesalud) del Estado de Baja California, cuyo propósito será manejar, operar y desarrollar los programas de salud a su encargo."

"Artículo 2o. El Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, tendrá por objeto prestar servicios de salud a población abierta, en los términos de lo dispuesto por la Ley General de Salud, la Ley de Salud Pública de la entidad y por los Acuerdos de Coordinación celebrados por el Ejecutivo del Estado y el Ejecutivo Federal."

"Artículo 18. El Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud), como titular de la nueva relación laboral respetará los derechos laborales señalados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, por lo que aplicará y respetará las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud y sus reformas futuras, así como los Reglamentos de Escalafón y Capacitación, para Controlar y Estimular al Personal de Base de la Secretaría de Salud por su Asistencia, Puntualidad y Permanencia en el Trabajo, para Evaluar y Estimular al Personal de la Secretaría de Salud por su Productividad en el Trabajo, y el de las becas, así como el Reglamento y Manual de Seguridad e Higiene, elaborados conforme a la normatividad federal aplicable en sus relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, para que procedan a su registro ante los organismos jurisdiccionales correspondientes. Lo anterior con el propósito de que se apliquen en las controversias que se diriman por la autoridad jurisdiccional.

"En este sentido, los asuntos laborales de naturaleza colectiva que se susciten en virtud de la descentralización de los servicios de salud serán tratados por la Secretaría de Salud (SSA) exclusivamente con la representación nacional del sindicato."

"Artículo 19. Los trabajadores que se transfieran por el Gobierno Federal al Instituto de Servicios de Salud Pública, continuarán sin interrupción gozando del régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)."

De las disposiciones legales citadas, se obtiene que el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la prestación de los servicios de salud a la población abierta, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Salud, la Ley de Salud Pública de la entidad y por los Acuerdos de Coordinación celebrados por el Ejecutivo del Estado y el Ejecutivo Federal.

El artículo 18, en relación con el considerando cuarto recién transcritos, derivado del Acuerdo de Carácter Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, suscrito por el Poder Ejecutivo de Baja California con el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y seis, establece expresamente que el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud), como titular de la nueva relación laboral, respetará los derechos laborales señalados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, por lo que aplicará y respetará las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud y sus reformas futuras, así como los Reglamentos de Escalafón y Capacitación para Controlar y Estimular al Personal de Base de la propia secretaría, al igual que el Reglamento y Manual de Seguridad e Higiene, elaborados conforme a la normativa federal aplicable en sus relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, para que procedan a su registro ante los organismos jurisdiccionales correspondientes, con el propósito de que sean aplicados en las controversias que diriman.

Congruente con lo anterior, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, vigente a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial el ocho de mayo de dos mil catorce –aplicable al juicio laboral en conflicto por haber iniciado en dos mil diecinueve–, dispone en sus artículos 156 y 157, lo siguiente:

"Artículo 156. El Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, respetará los derechos laborales señalados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, por lo que aplicarán y respetarán las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y sus reformas futuras, así

como los reglamentos elaborados conforme a la normatividad federal aplicable en sus relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud. El instituto procederá a registrarlos ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, con el propósito de que se apliquen en las controversias que se diriman por esta autoridad jurisdiccional.

"Los trabajadores al servicio del sector salud continuarán agrupados en su propio sindicato. Los asuntos laborales de naturaleza colectiva serán tratados en los términos de los Acuerdos de Descentralización y Coordinación respectivos."

"(Adicionado, P.O. 17 de abril de 1998)
"Artículo 157. Los trabajadores que se transfieran por el Gobierno Federal al Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, continuarán gozando de su actual régimen de seguridad social, que estará a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado."

Como se aprecia, la legislación burocrática estatal vigente adoptó las mismas disposiciones de los artículos 18 y 19 del Decreto de creación del organismo descentralizado en comento, al prever en sus numerales 156 y 157 antes reproducidos, que el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California respetará los derechos laborales señalados en el precepto 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, por lo que se aplicarán y respetarán las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y sus reformas futuras, así como los reglamentos elaborados conforme a la normativa federal aplicable en sus relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud; y que el Instituto procederá a registrarlos ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, con el propósito de que se apliquen en las controversias que se diriman por esa autoridad jurisdiccional.

A su vez, en el artículo 107 la propia Ley del Servicio Civil en vigor, establece que el Tribunal de Arbitraje tiene competencia para resolver los conflictos laborales que se susciten entre las autoridades públicas y sus trabajadores.[6]

[6] "Artículo 107. El Tribunal de Arbitraje será competente para:
"(Reformada, P.O. 8 de mayo de 2014)
"I. Resolver conflictos que se susciten entre las autoridades públicas y sus trabajadores; ..."

En consecuencia, acorde con lo señalado, tanto en el Decreto por el que se constituye el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud), como en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California –esta última expedida por el órgano legislativo de la misma entidad federativa–, las controversias laborales suscitadas entre esa institución pública y sus trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, serán dirimidas por el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, conforme a las condiciones generales de trabajo y a la normativa aplicable ya precisada.

Cabe precisar que si bien a diferencia de la anterior Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California,[7] la legislación burocrática estatal vigente establece en sus preceptos 1o.,[8] y 107, que tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre las denominadas "autoridades públicas" y sus trabajadores, acorde con las instituciones jurídicas comprendidas en los artículos 123 apartado B, 116, fracción VI y segundo párrafo de la fracción VIII del numeral 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que el Tribunal de Arbitraje tiene competencia para resolver los conflictos laborales que se susciten entre aquéllos.

Lo cierto es que tampoco existe disposición expresa en la Ley del Servicio Civil vigente que prohíba sujetar las relaciones de trabajo de los organismos

[7] "Artículo 1. La presente ley es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, Municipios e instituciones descentralizadas del Estado de Baja California.
"Para los efectos de esta ley se denominarán a los tres poderes, Municipios e instituciones descentralizadas autoridades públicas."

[8] "Artículo 1. La presente ley es de orden público y observancia general en el Estado de Baja California y tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre las autoridades públicas y sus trabajadores, acorde a las instituciones jurídicas comprendidas en los artículos 123 apartado B, 116 fracción VI y segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"Son autoridades públicas patronales: Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo; los Municipios del Estado de Baja California; el Tribunal de Arbitraje del Estado y las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Estado.
"La relación jurídica de los servidores públicos contemplados en el artículo 123 apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por sus propias leyes."

descentralizados a su regulación, sino que pueden quedar comprendidos en el concepto de "autoridades públicas" a que alude su numeral 1o., como se hace patente en lo previsto por los artículos 156 y 157 de la propia legislación, respecto a que los conflictos suscitados entre el organismo público descentralizado Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje de la entidad.

Por consiguiente, se colige que la ley burocrática estatal en vigor podrá ser aplicable para dirimir los conflictos laborales que lleguen a suscitarse, siempre que así se establezca expresamente en la normativa que rija a la dependencia descentralizada –como en el caso–.

Interpretación que se ve reforzada con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California,[9] expedida mediante Decreto 9, publicado en el Periódico Oficial de la localidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve –vigente en la fecha de inicio del juicio de origen–, **********, en cuyo artículo 43, el propio legislador local dispuso de forma expresa que el personal de base que presta sus servicios en los organismos descentralizados se rige por la Ley del Servicio Civil –vigente a partir de dos mil catorce– y por los estatutos del sindicato respectivo, teniendo los mismos derechos y obligaciones que el personal que presta sus servicios en la administración pública centralizada; en los términos que se transcriben: (énfasis añadido)

"Artículo 43. **El personal de base que presta sus servicios en los organismos descentralizados se rige por la Ley del Servicio Civil** y por los Estatutos del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y **tendrá los**

[9] Legislación que, si bien fue abrogada con motivo de la entrada en vigor a partir del uno de enero de dos mil veintidós, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el seis de diciembre de dos mil veintiuno, en su artículo 60 establece la misma disposición, en los términos siguientes: "Artículo 60. El personal de base que presta sus servicios en los organismos descentralizados se rige por la Ley del Servicio Civil y por los Estatutos del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, y tendrá los mismos derechos y obligaciones que corresponden al personal que presta sus servicios en la administración pública centralizada."

mismos derechos y obligaciones que corresponden al personal que presta sus servicios en la administración pública centralizada."

En efecto, los dispositivos legales invocados se estiman aplicables para los efectos de dilucidar la controversia competencial en estudio porque, si bien la parte actora no es trabajadora de base, sino que, precisamente, una de sus pretensiones consiste en obtener el derecho a la estabilidad en el empleo que desempeñaba antes del despido alegado y la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, en términos del artículo 18 del aludido Decreto de creación del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, cuyo contenido es idéntico al del numeral 156 de la Ley del Servicio Civil estatal vigente; sin existir certeza de si el demandante es o no un trabajador proveniente de dicha secretaría, dada la etapa procesal en que se encuentra el juicio de origen, pues ello es una cuestión que atañe al fondo del asunto, ajena a la materia del presente conflicto y, por consiguiente, no incide en la determinación adoptada por este tribunal.

Entonces, de conformidad con el criterio jurisprudencial vigente, sostenido por la Segunda Sala –de una nueva reflexión sobre el tema–, respecto a que las Legislaturas de las entidades federativas tienen la potestad constitucional para regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de manera mixta, sin obligación de sujetarse a alguno en particular.

Atendiendo a que el legislador de Baja California, dentro de la facultad que le otorga el precepto 116, fracción VI, de la Constitución General, dispuso expresamente en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California vigente, en congruencia con el Decreto por el cual se constituye el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, que las controversias laborales suscitadas entre este último y sus trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, serán dirimidos por el Tribunal de Arbitraje, respetando los derechos laborales señalados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, en los términos ya precisados.

Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la competencia para conocer y resolver de la demanda laboral promovida por **********, en contra del

Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, le corresponde al Tribunal de Arbitraje del Estado, con residencia en esta ciudad; por tanto, remítasele los autos correspondientes.

Cabe enfatizar que tal decisión se decreta sin prejuzgar sobre la procedencia del juicio laboral en conflicto, ya que no es materia de esta resolución de competencia las cuestiones relativas al fondo del asunto.

Sin que sea obstáculo a lo determinado, que la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali se haya declarado incompetente, de oficio, con posterioridad a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, al igual que el acuerdo que proveyó sobre su desahogo, pero antes de decretar el cierre de la instrucción, en virtud de las consideraciones siguientes:

La competencia de la autoridad es un presupuesto de validez del proceso y forma parte de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica de los justiciables, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[10] por tanto, es una cuestión de orden público susceptible de ser analizada oficiosamente. En el ámbito del derecho procesal, se traduce en la suma de facultades que la ley otorga a los órganos judiciales o que ejercen actos materialmente jurisdiccionales en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia afecta directamente los derechos sustantivos de las partes, al sujetarlas a la potestad de una autoridad que conduce y resuelve el juicio, sin tener facultades para ello.

En la Ley Federal del Trabajo aplicable,[11] las cuestiones de competencia están previstas en las disposiciones contenidas en el título catorce denominado

[10] "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

[11] Anterior al Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, conforme a su artículo octavo transitorio, en virtud de haberse iniciado el juicio de origen el seis de noviembre de dos mil diecinueve.

"Derecho procesal del trabajo", capítulo III, de las que destaca el artículo 701, el cual establece lo siguiente: (énfasis añadido)

"Artículo 701. **Las Juntas de Conciliación y Arbitraje de oficio deberán declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen.** Si la Junta se declara incompetente, con citación de las partes, remitirá de inmediato el expediente a la Junta o al tribunal que estime competente; si ésta o aquél, al recibir el expediente, se declara a su vez incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que debe decidir la competencia, en los términos del artículo 705 de esta ley."

El precepto citado faculta a la Junta de Conciliación y Arbitraje para declararse incompetente, de oficio, en cualquier estado del proceso "hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas".

A fin de desentrañar el verdadero sentido y alcance de esa expresión –aparentemente limitadora de dicha facultad–, es necesario traer a contexto los preceptos normativos que regulan las fases del proceso, a saber: (énfasis añadido)

"Artículo 870. Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación y resolución de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tengan una tramitación especial en esta ley."

"Artículo 873. La Junta, dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que **señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya recibido el escrito de demanda.** Dicho acuerdo se notificará personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda y del acuerdo admisorio, apercibiéndolas de lo dispuesto en el artículo 879 de esta ley."

"Artículo 875. La audiencia a que se refiere el artículo 873 constará de dos etapas:

"a) De conciliación;

"b) De demanda y excepciones;

"c) (Derogado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma; las que estén ausentes podrán intervenir en el momento en que se presenten, siempre que la Junta no haya tomado el acuerdo de las peticiones formuladas en la etapa correspondiente."

"Artículo 876. La etapa conciliatoria se desarrollará en la siguiente forma:

"I. Las partes comparecerán personalmente a la Junta y podrán ser asistidas por sus abogados patronos, asesores o apoderados."

"Artículo 878. La etapa de demanda y excepciones, se desarrollará conforme a las normas siguientes:

"...

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)
"VIII. **Al concluir el periodo de demanda y excepciones, se citará a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, que tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes. Si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declarará cerrada la instrucción turnándose los autos a resolución.**"

"Artículo 880. La audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 875 de esta ley y de acuerdo con las normas siguientes:

"...

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)
"IV. **Concluido el ofrecimiento, la Junta resolverá inmediatamente sobre las pruebas que admita y las que deseche.** En caso contrario, la Junta se podrá reservar para resolver dentro de los cinco días siguientes."

"(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 881. Concluida la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, solamente se admitirán las que se refieren a hechos supervenientes o de tachas."

"(Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 883. **La Junta, en el mismo acuerdo en que admita las pruebas, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles siguientes,** y ordenará, en su caso, que se giren los oficios y exhortos necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir persona ajena al juicio y que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta ley; y dictará las medidas necesarias, a fin de que el día de la audiencia se puedan desahogar todas las pruebas que se hayan admitido.

"Cuando, por la naturaleza de las pruebas admitidas, la Junta considere que no es posible desahogarlas en una sola audiencia, en el mismo acuerdo señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando que se reciban primero las del actor y después las del demandado. Este periodo no deberá exceder de treinta días."

"(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 884. **La audiencia de desahogo de pruebas se llevará a cabo conforme a las siguientes normas:**

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"I. Abierta la audiencia, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primero las del actor e inmediatamente las del demandado o, en su caso, las que hubieren sido señaladas para desahogarse en su fecha;

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"II. Si alguna de las pruebas admitidas no estuviere debidamente preparada, se señalará nuevo día y hora para su desahogo dentro de los diez días siguientes, haciéndose uso de los medios de apremio;

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"III. Si las pruebas por desahogar son únicamente copias o documentos que deban remitir autoridades o terceros, la Junta los requerirá en los siguientes términos:

"a) Si se tratare de autoridades, la Junta las requerirá para que envíen dichos documentos o copias y, si no lo cumplieren, a solicitud de parte, la Junta lo comunicará al superior inmediato para que se le apliquen las sanciones correspondientes; y

"b) Si se trata de terceros, la Junta dictará las medidas de apremio correspondientes, hasta que se logre la presentación de las copias o documentos respectivos;

"(Adicionada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"IV. La Junta deberá requerir a la persona que comparezca a desahogar la prueba correspondiente para que se identifique con cualquier documento oficial; y, si no lo hiciere en el momento de la audiencia, se le concederán tres días para ello, apercibiéndola de que, en caso contrario, se dejará sin efectos la declaración correspondiente; y

"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"V. **Al concluir el desahogo de las pruebas, la Junta concederá a las partes un término de dos días para que presenten sus alegatos por escrito.**"

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 885. **Al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales y se procederá conforme a lo que dispone el párrafo siguiente.** En caso de que las partes, al desahogar la vista señalada, acrediten que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, la Junta, con citación de las mismas, señalará dentro de los ocho días siguientes día y hora para su desahogo. **Desahogadas las pruebas pendientes, las partes formularán alegatos dentro de las veinticuatro horas siguientes.**

"(Adicionado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"**Hecho lo anterior, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción y, dentro de los diez días siguientes, formulará por escrito el proyecto de laudo,** que deberá contener los elementos que se señalan en el artículo 840 de esta ley."

De los dispositivos en consulta se obtiene la secuencia procesal siguiente:

1. Al concluir la audiencia bifásica de conciliación, demanda y excepciones, la Junta citará a las partes a la diversa de ofrecimiento y admisión de pruebas, que tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes.

2. Al celebrarse esta última audiencia, el legislador previó el supuesto atinente a que si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declare cerrada la instrucción, turnándose los autos a resolución.

3. De lo contrario, esto es, de suscitarse disputa en cuanto a los hechos, la Junta deberá continuar con el desarrollo de tal audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, donde resolverá inmediatamente sobre las que admita o deseche y, en el mismo acuerdo, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, dentro de los diez días hábiles siguientes.

4. Al concluir el desahogo de las pruebas, la Junta concederá a las partes un término para que presenten sus alegatos por escrito.

5. Hecho lo anterior, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción y, dentro de los diez días siguientes, formulará por escrito el proyecto de laudo.

En esos términos, se aprecia con claridad que la conclusión, tanto de la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, como de la diversa de "desahogo de pruebas", constituye la pauta para que la Junta pueda decretar el cierre de la instrucción con el cual concluye formalmente el procedimiento, quedando supeditada la continuidad de la primera en mención, a la circunstancia de que las partes estén de acuerdo con los hechos o los controviertan.

Así, de la intelección lógica y sistemática de las regulaciones procesales analizadas, en relación con el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo, donde

se establece que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de oficio, deberán declararse incompetentes "en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas" cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen.

De lo anterior se infiere que la intención del legislador fue abarcar en esa porción normativa, las dos situaciones excluyentes entre sí que dan lugar a decretar el cierre de la instrucción:

1) Que al celebrarse la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, resulte que las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia quede reducida a un punto de derecho, caso en el cual, se declarará cerrada la instrucción y se turnarán los autos a resolución; o bien,

2) Las partes sí controviertan los hechos y, por tanto, el desarrollo de dicha audiencia continúe, debiendo la Junta acordar sobre las pruebas que admita o deseche, como también señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y, una vez concluido y transcurrido el plazo otorgado para formular alegatos, procederá a decretar el cierre de la instrucción.

Además, el propio dispositivo 701 establece que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de oficio, deberán declararse incompetentes "... cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen."

Por tanto, este tribunal considera que para garantizar el derecho fundamental de los justiciables, reconocido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que el conflicto individual de trabajo del que sean parte se dirima por autoridad competente, el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo debe ser interpretado de conformidad con esa disposición constitucional, en el sentido de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de oficio, deberán declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes del cierre de la instrucción, siempre y cuando las partes controviertan los hechos.

De lo contrario, esto es, si están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, las Juntas deberán declarar su incompetencia al concluir la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, o

como máximo en la diversa de ofrecimiento y admisión de pruebas, por ser la fase previa a la audiencia de desahogo de éstas.

Aunado a que, de acuerdo con lo dispuesto por el propio numeral, el impedimento de las Juntas para actuar de manera oficiosa, en relación con su incompetencia, dependerá de la existencia de datos en el expediente que lo justifiquen, los cuales son obtenidos, generalmente, hasta el desahogo de las pruebas; por lo que no excluye la posibilidad de decretar la incompetencia oficiosa, si esos datos surgen después de la audiencia relativa a dicha etapa, siempre que ello sea determinado antes de la conclusión del procedimiento.

Interpretación que también es coherente con el artículo 139 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, aplicable supletoriamente, en primer orden, a la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, por disposición expresa de su numeral 12;[12] que en su literalidad indica:

"Artículo 139. Si de la demanda, o durante la secuela del procedimiento resultare, a juicio del tribunal, su incompetencia, la declarará de oficio."

Este dispositivo fue materia de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –aplicable al caso en lo conducente y por las razones que informa–, cuyos rubro y texto dicen: (énfasis añadido)

"COMPETENCIA EN MATERIA LABORAL. EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE Y ESCALAFÓN DEL ESTADO DE JALISCO PUEDE, DE OFICIO, DECLARARSE INCOMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO, HASTA ANTES DE LA EMISIÓN DEL LAUDO. De los artículos 128, 135 y 137 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se advierte que el Tribunal de Arbitraje y Escalafón de dicho Estado, de oficio, podrá declararse incompetente

[12] "(Reformado, P.O. 8 de mayo de 2014)
"Artículo 12. En los casos no previstos por esta ley y sus reglamentos se aplicarán supletoriamente, en el orden siguiente: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la jurisprudencia, la Ley Federal del Trabajo, los principios generales de justicia social que deriven del artículo 123 constitucional, y los principios generales del derecho."

para conocer de un juicio, desde el momento en que tiene conocimiento de la demanda hasta antes de dictar el laudo definitivo. Lo anterior es así, toda vez que **el artículo 139 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de aplicación supletoria a la citada ley burocrática en términos de su artículo 10, faculta al referido tribunal para declarar su incompetencia cuando ésta resulte de la demanda o durante la secuela del procedimiento, es decir, mientras dure éste, el cual concluye hasta antes de la emisión del laudo, sin que obste a ello** lo dispuesto por el mencionado artículo 135, **en el sentido de que aquél se declarará concluido con posterioridad a la recepción de pruebas y al desahogo de las diligencias respectivas,** ya que la propia legislación local, en el diverso 137, establece la posibilidad de que antes de pronunciarse el laudo, los Magistrados puedan realizar los actos necesarios para mejor proveer, lo que indica que el procedimiento en ese juicio puede extenderse hasta ese momento."[13]

Máxime si sólo se atendiera al sentido gramatical de la expresión referente a la declaratoria de incompetencia por parte de las Juntas "en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas", contenida en el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo, pues ello supondría validar el absurdo jurídico de que, si una demanda laboral se presenta ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, éste pueda declararse legalmente incompetente, de oficio, en cualquier etapa del proceso hasta antes de la emisión del laudo; mientras que si su presentación se realiza ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, sólo se encuentre facultada para determinar su incompetencia oficiosa hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, sin importar que se trate de órganos laborales con igual jurisdicción territorial y dotados de las mismas atribuciones constitucionalmente conferidas para conocer y resolver un conflicto individual de trabajo, relacionado con organismos públicos descentralizados de la localidad.

Lo cual también implicaría, en cierta medida, permitir a la parte actora elegir la competencia por materia del tribunal burocrático o la Junta de Conci-

[13] Número de registro digital: 180386. Novena Época, Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004. Materia Laboral. Página: 375.

liación y Arbitraje, según convenga a su interés, en un supuesto distinto del único autorizado por la ley –competencia por territorio–;[14] situación que debe evitarse para no generar un desequilibrio entre las partes, al recaer sobre un presupuesto procesal de orden público.

Máxime que cuando el actor promovió la demanda en cuestión, ya estaban vigentes los artículos 156 y 157 de la Ley del Servicio Civil estatal, reformada en mayo de dos mil catorce, que –acorde con lo antes precisado– otorgan competencia al Tribunal de Arbitraje para dirimir las controversias que se susciten, específicamente entre el organismo descentralizado Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California y sus empleados, en observancia a las condiciones generales de trabajo y sus reformas futuras, que rigen las relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, cuya aplicación solicitó expresamente en su demanda; razón por la cual, no es factible que la parte promovente pretenda prorrogar la competencia en la diversa autoridad aquí contendiente, Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje.

Como corolario de lo expuesto, y en congruencia con la interpretación conforme realizada del numeral 701 de la Ley Federal del Trabajo, cabe añadir que, si bien no prevé únicamente la posibilidad de declinar, de oficio, la competencia a otra Junta, sino también a favor del tribunal que estime competente.

Tratándose de la incompetencia oficiosa determinada en un conflicto individual laboral, el artículo 706 del mismo ordenamiento sólo contempla, como supuesto de excepción para declarar nulo todo lo actuado por la autoridad incompetente, el establecido en el numeral 704 de la propia legislación, relativo a

[14] No obstante que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 700, fracción II, limita esa facultad de elección a la competencia por razón de territorio.
"Artículo 700. La competencia por razón del territorio se rige por las normas siguientes:
"I. (Derogada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)
"(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)
"II. En los conflictos individuales, el actor puede escoger entre:
"a) La Junta del lugar de celebración del contrato.
"b) La Junta del domicilio del demandado.
"c) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta del último de ellos."

la controversia competencial suscitada entre Juntas Especiales, según se aprecia de su texto, que señala:

"Artículo 704. Cuando una Junta Especial considere que el conflicto de que conoce, es de la competencia de otra de la misma Junta, con citación de las partes, se declarará incompetente y remitirá los autos a la Junta Especial que estime competente. Si ésta al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, lo remitirá a la autoridad que deba decidir la cuestión de competencia, para que ésta determine cuál es la Junta Especial que debe continuar conociendo del conflicto."

"Artículo 706. Será nulo todo lo actuado ante la Junta incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda y lo dispuesto en los artículos 704 y 928, fracción V, de esta ley o, en su caso, cuando se haya celebrado convenio que ponga fin al negocio, en el periodo de conciliación."

Sin embargo, atendiendo a que las autoridades laborales contendientes ejercen su jurisdicción en Mexicali, Baja California, el juicio condigno versa sobre un conflicto individual de trabajo en el que la parte demandada es un organismo público descentralizado de esta entidad federativa, caso en el cual –como ya se explicó–, de conformidad con la multicitada tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), el legislador local está facultado para regular las relaciones de trabajo y, desde luego, las controversias que lleguen a suscitarse, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial y, primordialmente, a que ambas se declararon, de oficio, incompetentes para conocer del juicio en cuestión –no a petición de parte–.

Acorde con lo permitido por el artículo 17 del aludido ordenamiento federal laboral,[15] respecto a que a falta de disposición expresa en la ley se considerarán, entre otros supuestos, sus disposiciones que regulen casos semejantes.

[15] "Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad."

El Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, al avocarse al conocimiento del juicio laboral promovido por **********, deberá aplicar la salvedad a que alude el numeral 706, para los conflictos suscitados en términos del artículo 704, ambos de la Ley Federal del Trabajo, que se traduce en no decretar la nulidad de lo actuado.

Tal interpretación se realiza en términos del precepto 1o. de la Constitución General, por ser la que otorga la protección más amplia al derecho fundamental de acceso a la justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 del propio ordenamiento, además de dotar de coherencia al sistema normativo híbrido que –conforme al criterio establecido en la aludida tesis jurisprudencial– es aplicable para regular las relaciones laborales entabladas entre los organismos descentralizados locales con sus trabajadores y los conflictos que se susciten.

Lo antes señalado encuentra apoyo, además, en la salvedad a que alude la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido informa: (énfasis añadido)

"INCOMPETENCIA DE LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. CUANDO ES A PETICIÓN DE PARTE ES NULO TODO LO ACTUADO, AUN CUANDO LA DECLARADA COMPETENTE PERTENEZCA AL MISMO TRIBUNAL DE TRABAJO. La declaración de incompetencia del tribunal de trabajo puede generarse de oficio o a petición de parte, de donde resulta importante distinguir la circunstancia que dé lugar a tal declaración, y así estar en aptitud de determinar la nulidad respectiva; en consecuencia, si la Junta se declara incompetente a petición de parte, aunque a la que se remita el asunto pertenezca al mismo tribunal de trabajo, todo lo actuado ante aquélla, con excepción del auto admisorio, será nulo; y, **contrariamente, en caso de la declaratoria de oficio, ya no regirá el principio genérico previsto en el artículo 706 de la Ley Federal del Trabajo en virtud de que en esa situación se estaría en el supuesto de excepción señalado en el artículo 704 del mismo ordenamiento.**"[16]

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

[16] Número de registro digital: 167112. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, junio de 2009. Materia Laboral. Página: 297.

PRIMERO— Sí existe conflicto competencial.

SEGUNDO.—Se declara legalmente competente al Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, con sede en esta ciudad, para conocer del juicio relativo a la controversia competencial suscitada, sin que sea el caso decretar la nulidad de todo lo actuado, por los motivos precisados en el considerando último; en consecuencia, con testimonio de esta ejecutoria, remítansele los autos correspondientes.

Notifíquese, publíquese, anótese en el libro de registro e ingrésese en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE); asimismo, remítase testimonio autorizado de esta resolución a la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje residente en Mexicali, para su conocimiento y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Conforme al artículo 15, fracción XI, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de valoración, depuración, destrucción, digitalización, transferencia y resguardo de los expedientes judiciales generados por los órganos jurisdiccionales, este expediente se considera de relevancia documental.

Así lo resolvió el Pleno del Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Domingo Romero Morales, José Encarnación Aguilar Moya y Alejandro Gracia Gómez; siendo presidente el primero y ponente el segundo de los nombrados.

En términos de lo previsto por los artículos 1, 3, 4, 9, 110, 112 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada, confidencial o datos personales que encuadra en estos supuestos normativos.

Nota: La ejecutoria relativa a la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 227, con número de registro digital: 30485.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO INSTITUTO DE SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISESALUD) Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE ESA ENTIDAD.

Hechos: La parte actora demandó al organismo público descentralizado denominado Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud), diversas prestaciones laborales relacionadas con el despido injustificado del que dijo fue objeto. La demanda la presentó ante una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, quien durante la etapa de desahogo de pruebas se declaró, de oficio, legalmente incompetente para conocer y resolver el asunto, al considerar que correspondía al Tribunal de Arbitraje, por lo que declinó a su favor la competencia para conocer del juicio, quien no la aceptó y remitió los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, al sostener que ninguna de las fracciones del artículo 107 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California contempla la competencia del tribunal burocrático para conocer de los juicios instaurados contra las instituciones descentralizadas del gobierno estatal.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California es competente para dirimir las controversias laborales que se susciten entre el organismo público descentralizado denominado Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California y sus trabajadores.

Justificación: Lo anterior es así, en atención a que conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)].", de la Segunda Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que el legislador local, dentro de la facultad que le otorga el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General, dispuso expresamente en el artículo 156 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, en congruencia con los artículos 2o. y 18o. del Decreto de creación del aludido Instituto de Servicios de Salud Pública, que las controversias laborales suscitadas entre éste y sus trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, serán dirimidas por el Tribunal de Arbitraje, respetando los derechos señalados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, por lo que se aplicarán y respetarán las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y sus reformas futuras, así como los reglamentos elaborados conforme a la normatividad federal aplicable en sus relaciones laborales con aquellos empleados. Cabe precisar que si bien a diferencia de la anterior Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, la legislación vigente establece que tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre las denominadas "autoridades públicas" y sus trabajadores, lo cierto es que no existe disposición expresa que prohíba sujetar las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados a su regulación, sino que pueden quedar comprendidos en el concepto de "autoridades públicas" a que alude su artículo 1, como se hace patente en sus preceptos 156 y 157 al prever con tal carácter al Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California. Interpretación que se ve reforzada con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California abrogada en 2021, correlativo del 45 de la abrogada en 2019, en donde el legislador dispuso que el personal de base que presta sus servicios en los organismos descentralizados se rige por la Ley del Servicio Civil y por los estatutos del sindicato respectivo, teniendo los mismos derechos y obligaciones que el personal que presta sus servicios en la administración pública centralizada. Sin que obste que la parte actora no sea de base y sus pretensiones consistan en obtener el derecho a la estabilidad en el empleo que desempeñaba antes del despido alegado y la aplicación de las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud, ni exista certeza de si es o no un trabajador proveniente de esa dependencia pública, pues ésas

son cuestiones que atañen al fondo del asunto, ajenas a la materia de la controversia competencial y, por consiguiente, no inciden en la determinación adoptada.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.
XV.6o. J/1 L (11a.)

Conflicto competencial 11/2022. Suscitado entre la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, ambos del Estado de Baja California. 31 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Encarnación Aguilar Moya. Secretaria: Dora Crystal Olivares Muñoz.

Conflicto competencial 14/2022. Suscitado entre la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, ambos del Estado de Baja California. 31 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Encarnación Aguilar Moya. Secretaria: Aline Ixchel Millán González.

Conflicto competencial 15/2022. Suscitado entre la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, ambos del Estado de Baja California. 7 de abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Domingo Romero Morales. Secretario: Alejandro Morales Olivares.

Conflicto competencial 20/2022. Suscitado entre la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, ambos del Estado de Baja California. 28 de abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Encarnación Aguilar Moya. Secretario: José Alberto Aguirre Guzmán.

Conflicto competencial 25/2022. Suscitado entre la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, ambos del Estado de Baja California. 3 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Gracia Gómez. Secretario: Francisco Alejandro Galván Lepe.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1006, con número de registro digital: 2012980.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS DE UN JUEZ DE DISTRITO. CORRESPONDE AL HOMÓLOGO MÁS CERCANO AL DECLINANTE, CONSIDERANDO LA DISTANCIA EXISTENTE ENTRE LAS CIUDADES EN LAS QUE RESIDEN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, EN RELACIÓN CON LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN DE USO MÁS FRECUENTE Y GENERALIZADO ENTRE ÉSTAS.

CONFLICTO COMPETENCIAL 2/2022. SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO DÉCIMO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE SONORA, CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO Y EL JUZGADO SEXTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CON RESIDENCIA EN MEXICALI. 2 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ. SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO AHUMADA CHÁIREZ.

CONSIDERANDO:

TERCERO.—Existencia del conflicto competencial y argumentos que sustentan los contendientes sobre el particular.

Como cuestión previa, conviene precisar que de acuerdo con el criterio sustentado por nuestro Más Alto Tribunal, para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción, tal como aconteció en la especie.

Se afirma lo precedente, cuenta habida que el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sonora, residente en esta ciudad, quien en forma primigenia conoció del asunto, por auto de once de diciembre de dos mil veintiuno estimó carecer de competencia legal, básicamente porque de lo expuesto en la demanda de amparo se advertía que fue señalado como autoridad responsable, por lo que desde su óptica y en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, la competencia para conocer y resolver el asunto de origen correspondía al órgano jurisdiccional más cercano, en el caso, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California en turno, con sede en Mexicali; ello, tomando en consideración que

no fueron señalados como autoridades responsables y considerando, además, el Acuerdo 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y que de acuerdo con los datos obtenidos de la página de Internet de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encontraban más próximos que los juzgados de San Luis Potosí, capital, que tampoco fueron señalados con tal carácter.

Por su parte, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con sede en Mexicali, mediante acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, no aceptó la competencia declinada a su favor argumentando, esencialmente, que aun cuando compartía los razonamientos expuestos por el Juez de Distrito declinante, en cuanto a que se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo y que, por tanto, la competencia para conocer del juicio de origen debía recaer en el homólogo más próximo, en el caso, estimó que los Juzgados de Distrito con mayor proximidad al declinante son los ubicados en La Paz, Baja California Sur –además de que no fueron señalados como autoridades responsables–, al encontrarse a quinientos cincuenta y cinco kilómetros (aproximadamente) en línea recta de los Juzgados con residencia en Hermosillo, Sonora, mientras que los juzgados con residencia en Mexicali, Baja California, se encuentran a una distancia aproximada de quinientos ochenta y tres kilómetros en línea recta, considerando para ello información contenida en una página de Internet.

Luego, en proveído de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sonora reiteró su determinación en el sentido de que no era competente para conocer y resolver el juicio de amparo de referencia y ordenó la remisión de dichos autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito en turno, para la resolución del conflicto competencial suscitado.

De lo anterior deviene inconcuso que se cumplen los supuestos contenidos en el artículo 48, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, por lo que existe un conflicto competencial, en tanto que los Jueces contendientes en pleno ejercicio de su autonomía y potestad han manifestado expresamente no ser competentes legalmente para conocer del juicio de amparo indirecto promovido por ********** y coagraviados.

Es aplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 30/2003, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA. Para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción."[4]

CUARTO.—Decisión. Una vez realizado el análisis conducente, este Tribunal Colegiado considera que el órgano jurisdiccional competente para conocer de la demanda de amparo objeto del conflicto competencial es el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, residente en Mexicali, por las razones que a continuación se expresan:

Es importante señalar, en principio, que este Tribunal Colegiado estima jurídicamente correcto el criterio adoptado por los Jueces contendientes, quienes de forma acorde precisaron que en la especie, al reclamarse diversos actos al Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sonora, se actualiza la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo y que, por tanto, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto de origen debe recaer en el homólogo más próximo al Juez de Distrito declinante, en el caso, el más próximo en materia penal –por tratarse de un asunto de esa materia– o no especializado y residente en otro Circuito; ello al estar también señalados como responsables el resto de los Jueces de Distrito del Estado de Sonora que, esencialmente, son los de este Quinto Circuito.

Lo anterior, porque dicho criterio es acorde con el mencionado artículo 38[5] de la Ley de Amparo y con los criterios jurisprudenciales emitidos por el Alto Tribunal, que literalmente rezan:

[4] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, página 46, con número de registro digital: 184186.

[5] "Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca."

"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE UN JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN QUE EL SEÑALADO COMO RESPONSABLE Y, SI NO LO HUBIERA, DEL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE PERTENEZCA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar cuál Juez de Distrito es legalmente competente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos atribuidos a un Juez de Distrito, ya que para resolver, uno de ellos aplicó la regla general de competencia prevista en el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, para establecer que en este caso, la competencia se surte a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado; mientras que para el otro era aplicable la regla especial prevista en el artículo 38 de dicho ordenamiento, para establecer que la competencia se surte a favor de otro Juez del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, para efectos de fincar competencia territorial a los Jueces de Distrito cuando se reclamen en un juicio de amparo indirecto actos atribuidos a otro Juez de Distrito, debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque dicha regla sólo será aplicable cuando en el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable sea un Juez de Distrito.

"Justificación: Ello es así, porque del contenido del mencionado precepto se aprecia que el legislador dispuso un criterio de excepción a las reglas generales de competencia establecidas en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal, la cual atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto –Juez de Distrito–. Mientras que las reglas generales previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, definen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo en atención a la ejecución del acto reclamado. Por tanto, si en un juicio de amparo indirecto la autoridad

responsable lo es un Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado, la regla aplicable será la prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo y, por ende, en este caso, la competencia recaerá en otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, en el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca. Dicha regla de excepción será aplicable, con independencia de si el acto reclamado en el juicio de amparo tiene ejecución material o no la tiene, ya que esa circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito, toda vez que no fue considerada por el legislador como parámetro para delimitar la competencia."[6]

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN. El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el

[6] Jurisprudencia 1a./J. 44/2021 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1230, con número de registro digital: 2023895.

caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito."[7]

La disidencia a zanjar radica, por tanto, en establecer qué parámetros deben tomarse en cuenta o cómo debe medirse la distancia o proximidad entre los Juzgados de Distrito, para efectos de saber cuál es el más cercano a un determinado Juez declinante.

Ello, pues mientras que el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en esta ciudad, tomando en consideración el Acuerdo 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y la información obtenida de la página de Internet de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes –vías de comunicación–, determinó que los órganos más próximos son los Juzgados de Distrito residentes en Mexicali, Baja California, en la especie, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California –a quien por razón de turno correspondió conocer de la demanda–; en cambio, este último sostiene que los Juzgados de Distrito con mayor proximidad al declinante son los ubicados en la ciudad de La Paz, Baja California Sur, considerando para ello una distancia en línea recta obtenida de una página de Internet, amén de que tampoco fueron señalados como autoridades responsables.[8]

Luego, al no existir disposición en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que resuelva de forma puntual y expresamente ese problema jurídico, es evidente que dicha laguna debe llenarse siguiendo los criterios de la lógica, la razón y las máximas de la experiencia; de suerte que, a criterio de esta Colegiación, a fin de determinar cuál Juzgado de Distrito es el más cercano al juzgado declinante, debe atenderse a la cercanía o

[7] Jurisprudencia P./J. 44/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 75, con número de registro digital: 190008.

[8] Se deja de considerar a los Juzgados de Distrito de San Luis Potosí, pues además de no estar dentro de la controversia, es evidente que resultan territorialmente más lejanos al Juez declinante que cualquiera de los órganos jurisdiccionales que se mencionan. Amén de que tampoco es viable considerar a los Juzgados de Distrito de Chihuahua y Sinaloa –entidades federativas colindantes– al estar señalados como autoridades responsables en la demanda.

distancia existente entre las ciudades en las que residen, en relación con las vías de comunicación de uso más frecuente y generalizado existentes entre éstas, pues sólo de esa manera se garantiza el fácil acceso al expediente por parte de los quejosos o sus abogados, así como las comunicaciones entre los juzgadores y entre éstos y las autoridades responsables; de ahí que no resulte viable considerar la distancia en aplicación de "una línea recta", como lo pretende el Juez requerido.

Así, bajo el tenor establecido, resulta evidente entonces que el competente para conocer del juicio de amparo en comento es el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali.

Se afirma lo anterior cuenta habida que del contenido de la página electrónica oficial *http://app.sct.gob.mx/sibuac_internet/ControllerUI?action=cmdEscogeRutahttp://www.capufe.info* de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,[9] se observa que utilizando la vía terrestre (carretera), que de conformidad con las reglas de la lógica y la experiencia es la vía de comunicación de mayor uso y disponibilidad general, la distancia entre las ciudades de Hermosillo, Sonora y Mexicali, Baja California, es de seiscientos noventa y tres kilómetros con setecientos treinta metros (693.730 km); en tanto que, por medio de la misma vía, la distancia entre las ciudades de Hermosillo, Sonora y La Paz, Baja California Sur, es de dos mil trescientos veinticuatro kilómetros con setecientos diez metros (2,324.710 km).

Además, de la diversa página de Internet *https://www.rutadistancia.com.mx/* se advierte en el caso concreto que, incluso, utilizando la ruta marítimo terrestre, la distancia existente entre Hermosillo, Sonora y La Paz, Baja California Sur, es de setecientos treinta y ocho kilómetros (738 km).

Lo anterior pone de manifiesto que atendiendo a la distancia en relación con las vías de comunicación, la ciudad más cercana a esta ciudad de Hermosillo, que es en la que reside el Juez declinante, es la de Mexicali, Baja California.

[9] Dicha página se invoca como hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de acuerdo con su artículo 2o., por tratarse de información consultable en la página oficial de Internet de la referida secretaría relacionada con las distancias y vías de comunicación existentes en nuestro país.

Así, al quedar evidenciado que Mexicali es la ciudad más cercana a esta localidad, se considera que el competente para conocer de la demanda de amparo promovida por ********** y coagraviados, es el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali y que, por tanto, es a quien deben remitirse las constancias del juicio de amparo para su conocimiento.

Cabe precisar, por último, que la conclusión alcanzada no prejuzga sobre la competencia que pudiera corresponder a un diverso juzgador de amparo, derivada de actuaciones posteriores surgidas durante la tramitación del juicio de amparo, principalmente atendiendo a los informes justificados que rindan las autoridades señaladas como responsables, al advertirse que éste aún se encuentra en la fase inicial.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en aplicación ultractiva, con relación al artículo primero transitorio, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno y 48 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

ÚNICO.—Se declara legalmente competente al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, para conocer y decidir sobre la demanda de amparo que originó la controversia de competencia.

Notifíquese, publíquese, háganse las anotaciones pertinentes en el libro de gobierno, comuníquese esta ejecutoria a los Juzgados de Distrito que intervinieron en el conflicto competencial con testimonio de la misma y remítanse los autos al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, para que se avoque al conocimiento del juicio de amparo y, en su oportunidad, archívese este expediente.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Manuel Blanco Quihuis, Manuel María Morteo Reyes y Óscar Javier Sánchez Mar-

tínez, fungiendo como ponente y presidente el último de los nombrados, quienes firman electrónicamente con el secretario de tribunal, licenciado José Antonio Ahumada Cháirez, quien autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 97, párrafos primero, segundo y tercero, 113, 118, 119 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en relación con los diversos 100, 111 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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. 44/2021 (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas.

El Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Distritos y Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1559, con número de registro digital: 2325.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS DE UN JUEZ DE DISTRITO. CORRESPONDE AL HOMÓLOGO MÁS CERCANO AL DECLINANTE, CONSIDERANDO LA DISTANCIA EXISTENTE ENTRE LAS CIUDADES EN LAS QUE RESIDEN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, EN RELACIÓN CON LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN DE USO MÁS FRECUENTE Y GENERALIZADO ENTRE ÉSTAS.

Hechos: Al advertir que fue señalado como autoridad responsable, el Juez de Distrito que previno en el conocimiento de la demanda estimó que se actualizaba la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo y que, por tanto, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se surtía en favor de su homólogo más cercano de la misma

materia o no especializado; asimismo, conforme al Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, y a los datos relativos a la distancia obtenidos de la página de Internet de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El Juez de Distrito requerido rechazó la competencia bajo el argumento de que existían otros Juzgados de Distrito con mayor proximidad al requirente, conclusión a la que arribó tomando como referencia la distancia en línea recta que obtuvo con la ayuda de una página de Internet.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando se actualiza la regla especial de competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, para saber cuál Juzgado de Distrito es el más cercano al Juez declinante, debe considerarse la distancia existente entre las ciudades en las que residen los órganos jurisdiccionales, en relación con las vías de comunicación de uso más frecuente y generalizado existentes entre éstas.

Justificación: Lo anterior es así, pues al no existir disposición en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que resuelva de manera directa ese problema jurídico, dicha laguna debe colmarse siguiendo los criterios de la lógica, la razón y las máximas de la experiencia; de suerte que para determinar cuál Juzgado de Distrito es el más cercano al juzgado declinante, debe atenderse a la distancia existente entre las ciudades en las que residen, en relación con las vías de comunicación de uso más frecuente y generalizado existentes, pues sólo de esa manera se garantiza el fácil acceso al expediente por parte de los quejosos o sus abogados, así como las comunicaciones entre los juzgadores y entre éstos y las autoridades responsables; de ahí que no resulte viable considerar la distancia en aplicación de "una línea recta", como lo pretendió el Juez requerido.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.

V.2o.P.A. J/3 K (11a.)

Conflicto competencial 2/2022. Suscitado entre el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo y el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali. 2 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: José Antonio Ahumada Cháirez.

Conflicto competencial 6/2022. Suscitado entre el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Ciudad Obregón y el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali. 3 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Blanco Quihuis. Secretario: Julio César Echeverría Morales.

Conflicto competencial 7/2022. Suscitado entre el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo y el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali. 3 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Blanco Quihuis. Secretaria: María Dolores Salazar Quijada.

Conflicto competencial 17/2022. Suscitado entre el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo y el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali. 3 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Blanco Quihuis. Secretaria: María Dolores Salazar Quijada.

Conflicto competencial 12/2022. Suscitado entre el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo y el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali. 3 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: José Antonio Ahumada Cháirez.

Nota: El Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Distritos y Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1559, con número de registro digital: 2325.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ACTUALIZACIÓN DE PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO, EMITIDA POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE). CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES.

CONFLICTO COMPETENCIAL 5/2022. SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO TERCERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA Y EL JUZGADO CUARTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE SINALOA, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN. 31 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: GILDARDO GALINZOGA ESPARZA. SECRETARIA: CLAUDIA PATRICIA PERAZA ESPINOZA.

CONSIDERANDO:

CUARTO.—Estudio. Este Tribunal Colegiado considera que el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República es legalmente competente para conocer de la demanda promovida por **********, por conducto de su apoderada **********, por las razones que se exponen a continuación:

En principio, para resolver el conflicto planteado debe considerarse lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[2] que, en lo que interesa, señala que los Jueces de Distrito en Materia

[2] "Artículo 57. Las y los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:
"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

Administrativa conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 51 y III del artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe mencionar que al resolver la contradicción de tesis 3/2018, la Segunda Sala del Máximo Tribunal estableció, al analizar el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (cuyo texto es similar al diverso 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente), que el derecho administrativo, como género, se refiere a la regulación del conjunto de normas jurídicas relacionadas con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración, materia dentro de la cual se han identificado diversas subespecialidades, entre ellas, la de competencia económica, la de radiodifusión y la de las telecomunicaciones, como se aprecia de la siguiente transcripción:

"… Del artículo transcrito se advierte que los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa conocerán de controversias relativas a la aplicación y legalidad de leyes federales y locales y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, de procedimientos seguidos ante

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;
"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 51 y III del artículo anterior en lo conducente;
"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio, y
"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

autoridades administrativas, contra actos de autoridad distinta a la judicial, contra actos de tribunales administrativos o con motivo del incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Así, el derecho administrativo constituye el género relativo a la regulación del conjunto de normas jurídicas relacionadas con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración; materia que al ser sumamente amplia requirió la creación de subespecialidades, como lo son el derecho ambiental, propiedad intelectual, competencia económica, radiodifusión, telecomunicaciones, entre otras, respecto de las cuales se requieren conocimientos técnicos del juzgador para efecto de dilucidar la controversia."

En cuanto a las subespecialidades de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, su jurisdicción se estableció a través del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, dejando a cargo de las mismas a órganos autónomos cuyas resoluciones sólo son impugnables vía juicio de amparo indirecto a cargo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

Para ello, se planteó la necesidad de establecer órganos jurisdiccionales especializados a efecto de brindar certeza a los agentes económicos, mediante la aplicación eficaz y técnicamente informada de los marcos normativos que regulan esas actividades; certeza que se garantizaría por medio de juzgadores especializados en aspectos técnicos relacionados con la regulación en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

Así, en los artículos 28 y 94, párrafo sexto, de la Constitución se creó, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, una subespecialidad en materia administrativa vinculada con temas de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, cuyo conocimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Para tal fin, el nueve de agosto de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo General 22/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región", emitido por el Consejo de la Judicatura Federal el siete del mismo mes y año, cuyos artículos segundo, sexto, octavo y décimo segundo previeron la creación, atribuciones e inicio de funciones de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones a partir del diez de agosto de dos mil trece.

Lo expuesto permite concluir que a partir de la reforma constitucional de junio de dos mil trece, las subespecialidades de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones se dejaron a cargo de los órganos autónomos como son el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, cuyas resoluciones sólo son impugnables vía juicio de amparo indirecto a cargo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia y, derivado de ello, se creó en el ámbito jurisdiccional de los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación una subespecialidad inmersa en la materia administrativa vinculada con temas en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Importa destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación –ampliando el radio de conocimiento– ha emitido diversos criterios relacionados con actos que pueden ser reclamados ante estos órganos judiciales subespecializados.

De esos criterios se distinguen los siguientes:

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA DECISIÓN ADOPTADA RESPECTO DE UNA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. En la exposición de motivos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se planteó la necesidad de crear órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en atención a la complejidad de los aspectos técnicos que involucran a esas materias y para dar consistencia y homogeneidad a su marco regulatorio y evitar criterios distintos y contradictorios. En ese sentido, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información encuadra dentro de la materia administrativa en general, también lo es que cuando una solicitud de acceso a la información entraña cuestiones relacionadas con la materia de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo o sus recursos cuando el acto reclamado consiste en la decisión adoptada respecto a dicha solicitud es el especializado en esas materias, pues su resolución no implica que sólo se abordarán aspectos relativos a ese derecho, como pueden ser el propio acceso a la información, los medios por los que se ejerce aquél o las limitaciones que al respecto pueden determinarse, sino que también debe resolverse si la información fue completa y congruente, así como si las reservas fueron fundadas y motivadas, entre otras cuestiones relacionadas con la materia especializada, lo cual es compatible con la competencia de los órganos jurisdiccionales en esas materias."[3]

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELE-

[3] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2010928. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Libro 26, Tomo II, enero de 2016. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 119/2015 (10a.), página 1322.

COMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. Para fijar la competencia por materia en el juicio de amparo debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, además de lo sostenido en la tesis 2a./J. 119/2015 (10a.), cuando se impugnen, entre otros supuestos, actos emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones relativos al uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, a las redes y a la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, a la libre competencia y concurrencia, a los actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, la competencia se surte en favor del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones; y cuando se reclame una resolución derivada de actos realizados por una autoridad administrativa, y tanto la naturaleza de la autoridad responsable como la del acto reclamado son administrativas, corresponde conocer del asunto a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sin que sea el Especializado."[4]

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE REFIERE A LA VERIFICACIÓN DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS DISPOSITIVOS QUE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA OPERACIÓN DE EMPRESAS DE REDES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Cuando en un juicio de amparo se reclaman cuestiones concernientes a la verificación de la regularidad constitucional de los artículos que establecen las funciones de las autoridades respecto de la planeación, regulación, administración, control y supervisión del servicio público y privado de transporte, incluyendo la operación de las empresas de redes de

[4] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2012188. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Libro 33, Tomo II, agosto de 2016. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 84/2016 (10a.), página 1092.

transportes y aun cuando dicho análisis se proponga a la luz del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la competencia del órgano jurisdiccional que deberá resolver la temática propuesta, es necesario atender a la naturaleza de las normas reclamadas; al respecto, las pertenecientes al derecho administrativo están vinculadas con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración, mientras que las de naturaleza administrativa especializada en competencia económica, regulan las características estructurales del mercado, previendo hechos o actos de los agentes económicos que tengan por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para contender en los mercados. Por tanto, en virtud de que la naturaleza de las normas combatidas no se relaciona con la permisión o prohibición de conductas anticompetitivas, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, la competencia para conocer de los juicios de amparo recae en los órganos jurisdiccionales en materia administrativa."[5]

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS TENGAN COMO OBJETIVO CREAR CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LOS PETROLÍFEROS, COMO LO SON LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL. El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, y la legislación ordinaria derivada de éste provocaron el establecimiento de un modelo constitucional y legal que reconoce la participación de terceros en actos posteriores a la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; por ello, esa reforma tiene, entre otros objetivos, crear las condiciones

[5] Décima Época. Registro digital: 2016912. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 45/2018 (10a.), página 1579.

adecuadas para un mercado abierto y competitivo de combustibles, mediante un orden jurídico que busca fomentar la libre competencia y concurrencia en la comercialización y expendio al público de las gasolinas y el diésel. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos en los que se reclamen actos de autoridad relativos a la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, deberán conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, ya que esos actos tienen como finalidad fomentar la libre competencia y concurrencia en ese sector, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que los haya emitido, en virtud de que forman parte de toda una política de competencia tendente a lograr una mayor participación de los agentes económicos en ese mercado. Cabe agregar que este criterio no implica que deje de tener aplicación el Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que, entre otros, se señale como acto reclamado la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017; la Ley de Hidrocarburos; el Acuerdo que establece el precio máximo de la gasolina, y el Acuerdo que establece el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos en mención, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2017."[6]

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE GAS NATURAL OBJETO DE VENTA DE PRIMERA

[6] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2017325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Libro 56, Tomo I, julio de 2018. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 68/2018 (10a.), página 425.

MANO, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO RES/998/2015. La reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. En consecuencia, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, identificada con el número RES/998/2015, publicada en el medio de difusión oficial indicado el 15 de febrero de 2016, deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, pues contiene una regulación de carácter asimétrico que es la forma en la que se pretende asegurar una competencia efectiva en el mercado del gas natural, la cual debe prevalecer hasta en tanto se logra una mayor participación de los agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de ese mercado; máxime que el sector energético es de interés general y prioritario para el Estado Mexicano. Cabe agregar que este criterio no implica que deje de tener aplicación el Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que, entre otros, se señale como acto reclamado la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017; la Ley de Hidrocarburos; el Acuerdo que establece el precio máximo de la gasolina, y el Acuerdo que establece el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos en mención, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2017."[7]

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONO-

[7] Décima Época. Registro digital: 2017326. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 56, Tomo I, julio de 2018. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 69/2018 (10a.), página 535.

CER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/051/2016. La reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que establece los formatos y medios para reportar la información referida en el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, aplicable a los permisionarios de distribución, comercialización y expendio al público de gas licuado de petróleo y propano, identificado con el número A/051/2016, publicado en el medio de difusión oficial indicado el 30 de noviembre de 2016, deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, porque si bien contiene los formatos y medios para reportar la información de los precios de venta al público y a distribuidores de gas licuado de petróleo y de propano, así como de los volúmenes comprados y vendidos, también lo es que esa información, al tratarse de precios, incide en el derecho de la competencia económica, pues la información recabada servirá, dependiendo de la evolución de los mercados, para establecer o no regulación de precios, incluso de precios máximos, cuando no existan condiciones de competencia efectiva. Cabe agregar que este criterio no implica que deje de tener aplicación el Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que, entre otros, se señale como acto reclamado la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017; la Ley de Hidrocarburos; el Acuerdo que establece el precio máximo de la gasolina, y el Acuerdo que establece el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos en mención, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2017."[8]

[8] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2017327. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Libro 56, Tomo I, julio de 2018. Materias común y administrativa. Tesis 2a./J. 70/2018 (10a.), página 471.

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDE CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017. La reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra actos encaminados a regular tarifas de energía eléctrica, tal como ocurre con el Acuerdo Número A/058/2017 de la Comisión Reguladora de Energía aprobado el 23 de noviembre de 2017, por el que se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, aplicables a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, suministrador de servicios básicos, durante el periodo del 1 de diciembre de 2017 al 31 de diciembre de 2018, deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, porque establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación aplicables a dicha empresa productiva, lo que está orientado a transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, impactando en el derecho de competencia económica, ya que si bien en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgan concesiones, ello es sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de dicha industria, como sucede con la generación y comercialización, cuyos servicios, de conformidad con el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica, se prestan en un régimen de libre competencia."[9]

[9] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2020716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Libro 71, Tomo II, octubre de 2019. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 123/2019 (10a.), página 1894.

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias al determinar el órgano competente, por razón de especialización, para conocer de un amparo en el cual se reclamó la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, dentro del plazo previsto en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente al Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama única y exclusivamente la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, ya que en razón de la naturaleza del reclamo no se requieren conocimientos especializados en materia de competencia económica.

"Justificación: Lo anterior es así toda vez que, si bien los órganos reguladores coordinados en materia energética como la Comisión Reguladora de Energía tienen atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético, lo cierto es que la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a que dentro del juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene esa Comisión, sino sólo de corroborar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que, en dicho supuesto, no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la mate-

ria de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general. Lo anterior en el entendido de que si el quejoso reclama (mediante ampliación de la demanda o en un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso correspondiente, es claro que el análisis del asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica al ser necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones."[10]

Asimismo, el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.), estableció que para determinar la competencia por materia de este tipo de órganos debe ponderarse la naturaleza del acto reclamado y, a partir de su objetiva constatación, podrá determinarse qué órgano jurisdiccional deberá conocer del asunto, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por la parte quejosa en su demanda.

El criterio aludido es el siguiente:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO. De la intelección de los artículos 28, vigésimo párrafo, fracción VII, 107, fracción IV, y 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 37 de la Ley de Amparo, en relación con los puntos sexto y octavo del Acuerdo General 22/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario

[10] *Semanario Judicial de la Federación*, tesis 2a./J. 35/2021 (11a.), registro digital: 2023979, Segunda Sala, Undécima Época.

Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2013, se obtiene que, para definir la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que dicho presupuesto procesal puede actualizarse cuando los actos reclamados dimanen de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el 11 de junio de 2013, siempre que, de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda colegirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que el justiciable participe en la delimitación de la competencia del Juzgado de Distrito, lo que representaría un perjuicio patente al principio de seguridad jurídica; de ahí que dicha competencia debe determinarse atendiendo primordialmente al análisis objetivo de la naturaleza del acto reclamado."[11]

De acuerdo con los criterios antes transcritos, se concluye que la competencia en favor de los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones se surte en aquellos asuntos que entrañan el análisis de aspectos técnicos de la regulación de las materias de su especialidad (competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), con independencia de la naturaleza del derecho que se aduce violado, esto es, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado, dado que la creación de los órganos jurisdiccionales especializados obedeció, entre otras cosas, a la necesidad de la existencia de órganos jurisdiccionales que conocieran los aspectos técnicos de alta complejidad que existen en estas submaterias para lograr la aplicación efectiva de la normatividad de las mismas.

En ese sentido, no es indispensable que un acto o resolución sea emitido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o por la Comisión Federal de Competencia Económica para que un órgano jurisdiccional especializado en las citadas submaterias conozca de un asunto, sino que resulta necesario determinar

[11] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2008591. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Libro 16, Tomo II, marzo de 2015. Materia común. Tesis PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.), página 1746.

la naturaleza del acto reclamado y esclarecer si incide o entraña cuestiones en las materias de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones y, por ende, si para la resolución del asunto se requieren conocimientos técnicos especializados en esas subespecialidades, pues de lo contrario la competencia para conocer del asunto corresponderá a un órgano jurisdiccional en materia administrativa (en general), aun cuando el asunto de que se trate pudiera versar sobre cuestiones relacionadas con estas materias, pero no involucre el análisis de aspectos técnicos de su regulación, pues en estos casos el asunto versará sobre aspectos vinculados con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración, es decir, aspectos generales propios de la materia administrativa en general.

Ahora bien, en el caso, la parte quejosa señaló como actos reclamados:

• La expedición del "Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos" y, en específico, el artículo 41, párrafo segundo, de dicho ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil catorce. Atribuido al presidente de la República y a la Secretaría de Energía.

• El Acuerdo Número A/028/2017, de quince de junio de dos mil diecisiete, denominado "Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización", que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete. Atribuido al Pleno de la Comisión Reguladora de Energía.

• Oficios números 349-B-652, de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve y 349-B-223, de veinte de abril de dos mil veinte, que autoriza a la Comisión Reguladora de Energía a solicitar el pago de servicios por concepto de supervisión anual del permiso de distribución, por medios distintos a ductos mediante planta de distribución de gas licuado de petróleo correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Atribuidos al jefe de la Unidad Política de Ingresos no Tributarios de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• Acuerdo Número 4/001/2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, por el que se establece la suspensión de plazos y términos legales en la Comisión Reguladora de Energía, como medida de prevención y combate de la propagación del coronavirus COVID-19. Atribuido al comisionado presidente de la Comisión Reguladora de Energía.

• Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolinas, publicada el siete de noviembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación. Atribuida al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad Industrial y Operativa y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

• Orden de visita de verificación extraordinaria número **********, dirigida a la quejosa como propietaria de las instalaciones de la estación de servicio de expendio al público de petrolíferos ubicada en calle **********, Culiacán, Sinaloa, asociada al permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio número **********. Atribuida al titular de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Reguladora de Energía.

• El levantamiento del acta circunstanciada de verificación **********, de treinta de julio de dos mil veintiuno, que contiene la verificación extraordinaria llevada a cabo en la estación de servicio ubicada en calle **********, Culiacán, Sinaloa, asociada al permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio número **********. Atribuida a **********, supuesto verificador adscrito a la Comisión Reguladora de Energía.

• Oficio número **********, de treinta de julio de dos mil veintiuno, mediante el cual determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso **********, ingresada el veintinueve de septiembre y veintitrés de octubre, ambos de dos mil veinte. Atribuido al jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía.

Enseguida, conviene insertar el contenido del oficio número **********, de treinta de julio de dos mil veintiuno reclamado:

GOBIERNO DE MÉXICO

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA
UNIDAD DE HIDROCARBUROS
DIRECCIÓN GENERAL DE PETROLÍFEROS

Oficio Número: UH-250/49143/2021

ASUNTO: Improcedencia de solicitud de actualización. Permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio PL/3145/EXP/ES/2015.

Ciudad de México, a 30 de julio de 2021.

MARIA DE LOS ANGELES AGUILAR SALAZAR
Representante legal
MASGAS CORPORATIVO S.A DE C.V.
Jesus Kumate #4313,
Culiacán, Sinaloa.
PRESENTE

Hago referencia a la solicitud de actualización del título de permiso PL/3145/EXP/ES/2015 (Permiso), mediante turno(s) V-055831, V-060276, V-064459 y V-003378 recibido(s) en la Comisión Reguladora de Energía (la Comisión), por el cual, su representada, solicita el cambio en el nombre de los productos a expender a " SIN MARCA".

Sobre el particular, hago de su conocimiento que una vez analizada la información presentada, la Comisión determina improcedente actualizar el Permiso. Lo anterior, debido a que, la marca solicitada no se encuentra dentro del Catálogo de Marcas autorizadas por la Comisión, las cuales se encuentran disponibles para su consulta en el siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/619896/CM_28_02_2021.pdf

Finalmente, se le informa que mediante oficio número SE-300/39876/2021 se habilitan los días 30 de julio y 2 de agosto de 2021, en un horario de 8:50 a 15:00 y 8:50 a 18:30 horas, respectivamente como día y horas hábiles para la emisión y notificación del presente oficio, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Tercero del "Acuerdo Núm. A/001/2021 por el que se establece la suspensión de plazos y términos legales en la Comisión Reguladora de Energía, como medida de prevención y combate de la propagación del coronavirus COVID-19", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2021.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción III y 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, fracción II, 3, 4, 5, 22, fracciones I, II, III, X, XXIV y XXVII, 41, fracción I y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 1, 2, fracción IV, 5, segundo párrafo, 48, fracción II, 81, fracción I, inciso e), 84, fracciones II, VI, VIII y XV, 95 y 131 de la Ley de Hidrocarburos; 2, 35, fracción II y 57, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 7 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada y 12 de su Reglamento; 1, 3, 5, fracción V, 7 y 41, del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos; 1, 2, 7, fracción VII, 28, 29, fracciones III, XIII, y XXVIII y 33, fracciones XXII y XXXIX del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; y el Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2021.

ATENTAMENTE

GUILLERMO CAMACHO URIARTE
Jefe de la Unidad de Hidrocarburo

C.c.p. **Miguel Ángel Rincón Velázquez.** - Secretario Ejecutivo, CRE.
Expediente: PP/18285
Turno: V-055831/2020, V-060276/2020, V-064459/2020 y V-003378/2021
AGB/BMGR/OK

Adolfo López Mateos No. 172, Col. Merced Gómez, C.P. 03930, Benito Juárez, Ciudad de México.
551 5283 1500 www.gob.mx/cre

México 2021 Año de la Independencia

Página 1 de 1

El oficio en mención recayó a la solicitud presentada por la parte quejosa ********** ante la Comisión Reguladora de Energía, en dos ocasiones, es decir, el veintinueve de septiembre y el veintitrés de octubre, ambos de dos mil veinte, cuyo contenido es el siguiente:

192

Promovente: Masgas Corporativo S.A. de C.V.

Asunto: Solicitud de Actualización del Permiso PL/3145/EXP/ES/2015

SECRETARIA EJECUTIVA

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGIA

PRESENTE

C. María de los Ángeles Aguilar Salazar, en mi carácter de *representante legal de la persona moral Masgas Corporativo, S.A. de C.V.*, titular del permiso PL/3145/EXP/ES/2015, expedido con fecha *15 de octubre de 2015, por esa* Comisión Reguladora de Energía (la Comisión), personalidad que tengo debidamente acreditada ante esa H. Comisión, ante ustedes comparezco para exponer lo siguiente:

De conformidad con el Acuerdo de la Comisión que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso A/043/2016, manifestó que es mi intención llevar a cabo la Actualización del Permiso por ***el cambio en los nombres de los productos a expender.***

Por lo anterior, solicito a la Comisión actualizar el Permiso, el cual a la letra señala:

"Este Permiso definitivo de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio autoriza a MASGAS CORPORATIVO S.A DE C.V. para expender Gasolina magna, Gasolina premium en la estación de servicio de fin específico ubicada en Dr. Jesús Kumate No.4313, Bugambilias, Culiacán. Sinaloa C.P. 80148, de conformidad con la Resolución Núm. RES/685/2015 emitida por esta Comisión Reguladora de Energía el 15 de octubre de 2015, mismo que entrará en vigor el 1 de enero de 2016, y estará sujeto al cumplimiento y observancia de los derechos y las obligaciones establecidos en las siguientes ..."

Que en base al permiso antes referido se venían comercializando los siguientes productos:

193

Producto	Subproducto	Marca
Gasolina	Regular (con un índice de octano ([RON+MON]/2) mínimo de 87)	MAGNA PEMEX
Gasolina	Premium (con un índice de octano ([RON+MON]/2) mínimo de 91)	PREMIUM PEMEX

Por lo cual solicito la actualización del aludido permiso, para efectos de que el mismo ahora permita la comercialización de los siguientes productos:

Producto	Subproducto	Marca
Gasolina	Gasolina Regular (con un índice de octano ([RON+MON]/2) mínimo de 87)	Regular Sin Marca con índice de octano mínimo de 87
Gasolina	Gasolina Premium (con un índice de octano ([RON+MON]/2) mínimo de 91)	*Premium Sin Marca con índice de octano mínimo de 91*

PROTESTO LO NECESARIO

Culiacán, Sinaloa a 29 de septiembre de 2020

María de los Ángeles Aguilar Salazar

Representante Legal

Masgas Corporativo, S.A. de C.V.

Además, obra a folio 131 la orden de visita extraordinaria SE-300/38754/2021 de veintiséis de julio de dos mil veintiuno que, en su punto II. Facultades de supervisión y vigilancia (folio 132 del expediente principal), se señaló lo siguiente:

GOBIERNO DE MÉXICO | CRE COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

Secretaría Ejecutiva
SE-300/38754/2021
Ciudad de México a 26 de julio de 2021.

132

II. Facultades de supervisión y vigilancia.

Con el objeto de promover el desarrollo eficiente de las actividades reguladas en materia de **Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos,** la Comisión conforme a los artículos 1, 2, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 1, 2, 22, fracciones I, II, III, XI, XIII, XXIII, XXIV, XXVII y 25, fracciones V, VII y XI de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME); 1, 2, fracción IV; 78, 79 y 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Hidrocarburos (LH); 1, 3, 5, fracción V, 41, 42 párrafo primero, y 59 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos (el Reglamento); en relación con los artículos 1, 2, 3, fracción XII, 8, 27, fracciones XX y XLV, del Reglamento Interno de la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2017, y modificado mediante el Acuerdo A/011/2019 publicado en el mismo medio el 11 de abril de 2019, considera indispensable supervisar y vigilar el adecuado y puntual cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

III. Régimen de la actividad regulada.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción I y 42 de la LORCME y 81, fracción I, inciso e) de la LH, la Comisión deberá regular, supervisar y promover el desarrollo eficiente del **expendio de petrolíferos en estaciones de servicio**, entre otras actividades, así como fomentar el desarrollo eficiente de la industria, la promoción de la competencia en el sector, la protección de los intereses de los usuarios, la adecuada cobertura nacional, así como la atención de la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

IV. Régimen de las obligaciones del permisionario conforme a la actividad regulada.

Conforme al artículo 84, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, XIV, XV, párrafo primero, XVIII, XX, XXI y demás aplicables de la LH, señala que es obligación de los permisionarios que realizan actividades reguladas por la Comisión, entre otras, cumplir con los términos y condiciones establecidos en los permisos, así como con la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas que la misma emita; entregar la cantidad y calidad de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, según corresponda, y cumplir con la cantidad, medición y calidad conforme se establezca en las disposiciones jurídicas aplicables contenidas en la LH; en relación con los numerales 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 del Reglamento; las Disposiciones Administrativas de Carácter General y Normas Oficiales Mexicanas emitidas por esta Comisión aplicables a la actividad que realiza el permisionario; así como los términos y condiciones establecidos en el título de permiso correspondiente.

V. Tipo de visita.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 22 fracción XIII de la LORCME y 145 de la Ley de Infraestructura de la Calidad se ordena llevar a cabo una visita de verificación **extraordinaria**, para conocer el estado de cumplimiento por parte del Permisionario, conforme las disposiciones legales, reglamentarias y de regulación, así como de las condiciones contenidas en el título de permiso que nos ocupa, que se consideran necesarios verificar conforme al ámbito de atribuciones de esta Comisión al considerarse una actividad esencial en términos del artículo primero del Acuerdo por el que se establecen acciones

México 2021 Año de la Independencia

Blvd. Adolfo López Mateos No. 172, Col. Merced Gómez, C.P. 03930, Benito Juárez, Ciudad de México.
Tel: (55) 5283 1500 www.gob.mx/cre

Página 2 de 12

Finalmente, al ejecutar la orden de visita de verificación extraordinaria, en el acta circunstanciada ********** de treinta de julio de dos mil veintiuno, se ob-

serva que, entre otros incumplimientos detectados por el verificador, aparece la razón de "sin que se muestre el tipo y marca de gasolina que expende"; "sin tipografía que indique el tipo, marca y octanaje del petrolífero que se expende", como se puede observar en el folio 151 del cuaderno principal, que se inserta para ilustración:

GOBIERNO DE MÉXICO

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

151

ACTA CIRCUNSTANCIADA NÚMERO AV/PL/103/2021

HOJA 9 de 20

Núm.	Objeto y alcance de la verificación	Disposiciones legales, reglamentarias, normativas y administrativas cuyo cumplimiento se verifica.	Observaciones
	10% volumen (índice de octano mínimo 91) en color rojo con azul. (En caso de aplicar). e. Para diésel en color negro.		
6	Los verificadores se cerciorarán que la totalidad de los **dispensarios** de la estación de servicio cuenten con etiquetas ubicadas en la mitad superior del panel frontal o en una posición visible desde la perspectiva del conductor, con al menos la siguiente información: a. **Tipo de petrolífero.** b. Índice de octano para gasolinas c. Oxigenante para gasolinas (únicamente cuando contenga etanol anhidro en una concentración entre 9 y 10% en volumen) d. Número de cetano para diésel.	LH: Artículo 84, fracciones II, VI, XIV y XV primer párrafo. El Reglamento: Artículo 54. Lineamientos: Disposiciones segunda y tercera del Anexo 2. Condiciones del Permiso correspondiente.	Durante la visita de verificación el suscrito verificador constata la siguiente información obtenida de los dispensarios: **Dispensario No. 01**. Cuenta con etiquetas anunciativas ubicadas en la parte central de las posiciones de carga 1 y 2, para gasolina Regular, etiqueta verde con blanco con tipografía negra con la leyenda "87 octanos" y para gasolina Premium etiqueta roja con blanco con tipografía negra con amarillo con la leyenda "92 octanos"; para las posiciones de carga correspondientes, **sin que se muestre el tipo y marca de gasolina que se expende**. **Dispensario No. 02**. Cuenta con etiquetas anunciativas ubicadas en la parte central de las posiciones de carga 3 y 4, para gasolina Regular, etiqueta verde **sin tipografía que indique el tipo, marca y octanaje del petrolífero que se expende.**

Acta circunstanciada en donde se consignaron las manifestaciones del visitado, según se advierte en la foja 161 de los autos del juicio de amparo, en los siguientes términos:

"… Manifestaciones: La empresa presento (sic) la solicitud de modificación al permiso para la venta de gasolina sin marca ********** –rúbrica–."

En relación con los actos que preceden, la parte quejosa señaló que la autoridad responsable, mediante la resolución contenida en el oficio **********, de treinta de julio de dos mil veintiuno, estimó improcedente la solicitud formulada, debido a que la marca solicitada no se encuentra dentro del catálogo de marcas autorizadas, las cuales se encuentran disponibles para su consulta en el enlace: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/619896/CM_28_02_2021.pdf)*, por lo que cuestiona su constitucionalidad y refiere que fue aplicado en su perjuicio por primera vez, mediante la resolución contenida en el oficio citado (**********).

Además, señaló que "de forma paradójica" el mismo día treinta de julio de dos mil veintiuno se presentó el verificador adscrito a la Comisión Reguladora de Energía, a efecto de realizar una visita al amparo de una orden de verificación extraordinaria, se levantó acta circunstanciada y se impuso la clausura temporal parcial y la inmovilización de los 2 módulos despachadores (dispensarios) hasta tanto se emita la resolución correspondiente.

Lo anterior se advierte del capítulo de "Hechos" de la demanda de amparo:

"X. Hechos:

"1. Con fecha 15 de octubre de 2015, mi poderdante **********, obtuvo de la Comisión Reguladora de Energía el permiso ********** para operar la estación de servicio con venta de gasolinas y diésel ubicada en calle **********; esto tras cumplir con todos y cada uno de los requisitos requeridos para tales efectos, mismo que al día de hoy se encuentra vigente.

"2. El 29 de septiembre de 2020 mi mandante presentó ante la Oficialía de Partes Electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, una solicitud de actualización del permiso **********, por cambio de nombre de los productos a expender en la señalada estación de servicio, tal y como se desprende del escrito libre y acuse con cadena original y sello digital que se anexan a la presente.

"3. Mi poderdante al no recibir respuesta en relación con la solicitud de actualización de permiso descrita en el punto que antecede, con fecha 23 de octubre de 2020 ingresó nuevamente ante la Oficialía de Partes Electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, la solicitud de actualización del permiso **********, por cambio de nombre de los productos a expender en la estación de servicio antes señalada, como se desprende del escrito libre y acuse de recibo con cadena original y sello digital que se anexan a la presente.

"4. En fecha 30 de julio de 2021, el jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía emitió el oficio **********, a través del cual determinó como improcedente la solicitud de actualización del permiso para el expendio de petrolíferos, aduciendo que la marca solicitada no estaba dentro del catálogo de marcas autorizadas por la comisión, cuando lo cierto es, primero, que ninguna disposición normativa vigente en el sistema jurídico mexicano impone tal condicionante para la actualización de los permisos; segundo, de existir dicha disposición, la misma no fue invocada por dicha autoridad al emitir el señalado oficio, lo que pone de manifiesto la insuficiente fundamentación de dicho acto y, tercero, contrario a lo aducido por la enjuiciada, decirse que el nombre o marca del producto respecto de la cual se solicitara la actualización del permiso señalada en el punto 1 que antecede, al momento de la solicitud de actualización, sí formaba parte del catálogo de marcas visible en el portal de Internet de la CRE, oficio del que tuviera conocimiento la quejosa en fecha 3 de agosto de 2021.

"5. En ese orden, decirse que en forma paradójica el mismo día en que fue emitida la resolución señalada en el punto que antecede, esto es, en fecha 30 de julio de 2021, un verificador adscrito a la Comisión Reguladora de Energía se presentó en el domicilio en el que se ubica la estación de servicio con venta de

petrolíferos que venía operando mi representada, para a (sic) efecto de realizar una visita de verificación, al amparo de la orden de verificación extraordinaria número **********, de fecha 26 de julio de 2021, dirigida a mi poderdante (orden conocida por mi mandante el 30 de julio del 2021), cuyo objeto y alcance, según dicho o mandamiento, consistían en verificar el cumplimiento por parte de mi representada en su carácter de permisionaria, de las disposiciones legales, reglamentarias y de regulación, a través de la inspección visual y de la revisión documental, en los aspectos que se citan textualmente a continuación: (se transcribe)

"6. Cabe señalar que con motivo de la verificación practicada en la estación propiedad de mi mandante antes señalada, el verificador aquí señalado como autoridad ejecutora responsable levantó el acta circunstanciada número ********** de 30 fecha (sic) de julio de 2021, de la que se desprende la imposición a mi mandante de la medida de 'Clausura temporal parcial y la inmovilización de los 2 módulos despachadores (dispensarios) hasta tanto se emita la resolución correspondiente que así lo determine', en la que se le concediera a la hoy quejosa un plazo de cinco días hábiles para subsanar las observaciones determinadas.

"7. El día 6 de agosto de 2021 mi mandante presentó un escrito ante la Oficialía de Partes Electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, solicitando prórroga para efectos de dar (sic) desahogar a las observación determinadas en el acto a (sic) de 30 de julio de 2021; y el 11 de agosto de 2021 se presentó escrito de manifestaciones y ofreciendo pruebas respecto a lo asentado en dicha acta.

"8. Cabe señalar que mi mandante no ha interpuesto en forma previa al ejercicio de la presente acción de control constitucional demanda de amparo en contra de las normas generales señaladas como reclamadas en la presente demanda."

La precisión de los actos controvertidos y de la autoridad emisora revela que no se reclaman actos de los órganos constitucionalmente autónomos (Comisión Federal de Competencia Económica o Instituto Federal de Telecomunicaciones), por lo que para definir a quién compete la competencia del asunto es necesario valorar el contenido de los actos reclamados antes insertos.

Actos de los que se desprende que el órgano regulador en materia energética: i. Resolvió negativamente la autorización solicitada por la empresa quejosa para que, entre otras cosas, le permitiera actualizar su permiso, en razón de que la marca que solicitó no se encuentra dentro del catálogo de marcas autorizadas por la comisión; acto reclamado respecto del que la parte quejosa cuestiona su constitucionalidad; y, ii. ordenó y ejecutó una visita de verificación extraordinaria "con el objeto de promover el desarrollo eficiente de las actividades reguladas en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos".

Además, cabe precisar que la quejosa refiere que con la emisión del oficio ********** en mención se aplicó en su perjuicio el artículo 41, párrafo segundo, del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, que vulnera en su perjuicio los principios fundamentales de libre concurrencia y competencia reconocidos en el artículo 28 constitucional, al limitar o condicionar en forma injustificada a su mandante, respecto de los productos que comercialice al amparo del permiso del que es propietaria, tal como se desprende de las porciones de los conceptos de violación siguientes de la demanda:

"Segundo. Concepto de violación tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del 'Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos' y, en específico, se le reclama el artículo 41, párrafo segundo, de dicho ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014, aplicado en perjuicio de la quejosa al emitirse el oficio mediante el cual se determinó como improcedente la solicitud de actualización del permiso del que es titular mi mandante, numeral que se cita a continuación: (se transcribe)

"I. El dispositivo normativo reclamado en este apartado viola el artículo constitucional, y que se encuentra desarrollado a mayor amplitud en la ley reglamentaria de dicho artículo constitucional, al limitar o condicionar en forma injustificada a mi mandante respecto a que los productos que comercialice al amparo del permiso señalado, y a través de estaciones de servicio con el fin específico de la que es propietaria y sean adquiridos de un único permisionario.

"...

"De una interpretación histórica y progresiva que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, permite advertir que se parte del supuesto de que en el mercado, como espacio de intercambio mercantil, concurren numerosos propietarios o proveedores de mercancías o servicios frente a aquellos que necesitan esos bienes para satisfacer sus intereses, lo que evidencia que existen diferentes facetas de dicha libertad individual que se ven involucradas en el mecanismo del mercado, a saber, las que se refieren a libertades sustantivas, la autonomía decisional y la inmunidad frente a las intrusiones de factores que obliguen a elegir al consumidor de una manera y no de otra.

"Sobre esas premisas, ha determinado el Máximo Tribunal de la Nación que la economía moderna configura al mercado como un espacio competitivo y que la libertad de las personas en este ámbito tiene dos facetas:

"a) De oportunidad; y,

"b) De proceso de la libertad.

"La primera de ellas se refiere a la capacidad real de los individuos para conseguir cosas, en el que se centra la postura del consumidor y tiene un valor instrumental en la medida en que sólo puede elegir aquello que esté dentro de un 'conjunto presupuestario', es decir, lo que realmente se puede conseguir dentro de lo que se ofrece; tiene una estrecha relación con el concepto de preferencias, esto es, la posibilidad de elección entre diversas opciones o alternativas cuya decisión se apoya en un conjunto de valores de los individuos y no únicamente en sus gustos.

"La segunda faceta hace referencia al procedimiento de decidir libremente por uno mismo, que implica la autonomía decisional de las elecciones a realizar, en tanto que una persona decide por sí misma y no otras por ella y la inmunidad frente a la interferencia de los demás. Entonces, el derecho a intervenir en el mercado para vender o adquirir mercancías libremente sin interferencia alguna debe realizarse sin que nadie se interponga en condiciones de oportunidad, de liber-

tad, de libre concurrencia y competencia, que se justifica por los resultados o utilidades sociales que produce.

"Empero, los desequilibrios en el mercado existen ya sea que se aproveche una determinada ventaja comparativa o privilegio del productor, por lo cual se establecen parámetros de su corrección o atenuación. Entre esos desequilibrios están el monopolio, el oligopolio y las situaciones inherentes que descansan en el tipo, cantidad y calidad de la mercancía ofertada, incluso, la idea de protección al ambiente; la intromisión en la selección y decisión por el consumidor para adquirir una mercancía o en aspectos en los que no existe real competencia, por regularse a favor del Estado la producción del bien o la prestación del servicio en el que el margen de libertad del consumidor se acota aún más, pues no sólo corresponde al precio que puede definirse en función de sus alcances presupuestarios, sino de lo que el Estado permite que pueda ofrecerse en términos de competencia tanto cuando la restringe en su favor, como cuando se trata de actividades estratégicas o de interés público que afectan, además, la libre concurrencia.

"En ese sentido, el Constituyente reconoce los derechos humanos previstos (sic) artículo 28 constitucional y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, como garantía de preservación de dichos derechos en las relaciones que surgen entre los entes participantes del mercado de petrolíferos y más particularmente, entre los titulares de permisos que tienen el fin de la comercialización de petrolíferos y los proveedores que les venden a los primeros tales petrolíferos para su expendio al público en general.

"Asimismo, señalar que el artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, reconoce un derecho humano del consumidor que tiene diversas facetas, pues por un lado establece una prohibición de existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, en los términos previstos por las leyes. Por esa razón, se dispone que la ley castigará severamente y que debe ser perseguida con eficacia por las autoridades 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 y 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.

"Con esa prohibición lo que se reconoce implícitamente es un derecho humano de la persona en su vertiente de consumidor frente al abuso de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que impidan la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado que tenga como finalidad generar una ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas. Es decir, el Constituyente parte del hecho de que existe una desigualdad en el mercado que es necesario atemperar y sobre todo que debe protegerse al consumidor como parte débil de la relación económica ante la situación de escasez de bienes o servicios o de claro predominio de los proveedores de servicios o propietarios de bienes o mercancías, que implique una afectación a su patrimonio como producto de esa relación asimétrica o desigual.

"Luego entonces, el hecho de que el dispositivo reclamado limite o condicione a mi mandante, en su carácter de titular de un permiso cuyo fin es la venta de petrolíferos al público en general, para que adquiera dichos productos de un solo permisionario, viola los derechos de libre competencia y concurrencia reconocidos en la Ley Fundamental, pues el Ejecutivo Federal al expedir dicha disposición reglamentaria impide que la compra de petrolíferos por parte de los permisionarios que los comercializan a los clientes finales, como acontece con la comercialización que realiza mi mandante al amparo del señalado permiso, sean adquiridos por tales permisionarios eligiendo libremente a algunos de los diversos proveedores autorizados para tal fin por la Comisión Reguladora de Energía, lo que provoca que se reduzca o limite en forma injustificada a un solo proveedor, la libertad del permisionario para adquirir de ese único permisionario, productos (petrolíferos) para expendio al público en general, del total de participantes que están autorizados para proveer petrolíferos a los permisionarios titulares de permisos cuyo fin es el expendio de tales productos al público en general, lo que ciertamente propicia, sin justificación constitucionalmente válida:

"1. Que se cree o fomente la existencia de monopolios, prácticas monopólicas en el mercado de hidrocarburos.

"2. Que se limite la libre competencia y concurrencia entre agentes participantes en la cadena de suministro de petrolíferos, dada la injustificada intromisión que produce la norma reglamentaria, en la selección y decisión por el permisionario consumidor para adquirir tales mercancías.

"3. Impide que el intercambio de petrolíferos, como producto de primera necesidad, se dé en un ambiente de libre concurrencia y competencia entre todos los agentes que participan en dicho mercado, propiciando dicha norma la concentración o acaparamiento en una o pocas manos de petrolíferos, hidrocarburos que constituyen bienes de consumo necesario, a pesar de la prohibición constitucional antes señalada, que no sólo tiene la finalidad de impedir el alza de precios, sino procurar el funcionamiento eficiente del mercado de hidrocarburos, esto es, las cadenas de producción y, por ende, al último eslabón de éstas, es decir, al consumidor final cuya prohibición constitucional tiene como fin que dicho mercado refleje el costo real de los bienes y servicios, el cual sólo existe en un ambiente de competencia.

"4. Se limite el libre mercado como un espacio competitivo y la libertad de las personas, al limitar la oportunidad y capacidad real de mi mandante de adquirir de un solo proveedor los petrolíferos que está autorizado a comercializar limitando su posibilidad de elección entre diversas opciones o alternativas cuya decisión se apoya en un conjunto de valores que pueden sustentarse en temas de preferencia por calidad y mejor servicio, o diversos aspectos de estrategia comercial, y no únicamente en preferencias o gustos. …"

"Séptimo. Consideraciones encaminadas a demostrar la inconstitucionalidad e ilegalidad del oficio **********, de fecha 30 de julio de 2021, emitido por la Comisión Reguladora de Energía, por vicios propios.

"I. El referido oficio resulta a todas luces ilegal e inconstitucional, pues si su emisión no cumple ni satisface a plenitud los principios de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación reconocidos en los artículos 1o., 14, 16 y 17.

"Para desarrollar lo anterior, primeramente me permito transcribir en la parte que interesa el oficio reclamado: (se transcribe)

"De lo citado con anterioridad se desprende que la autoridad responsable determina como improcedente la actualización del permiso solicitada por mi mandante, partiendo de la consideración de que la marca de los productos respecto de la cual mi mandante solicita la actualización del permiso no se encuentra dentro de un supuesto catálogo de marcas autorizadas por la comisión.

"En ese orden de ideas, se sostiene acerca de la ilegalidad del oficio que se debate en el presente apartado, dado que no existe fundamento normativo en el sistema jurídico mexicano que permita o faculte al jefe de la Unidad de Hidrocarburos señalado como responsable, para condicionar la actualización del permiso solicitada por mi mandante, a que la marca de producto se encuentre contenido en el catálogo al que hace alusión la responsable al emitir dicho oficio, y de existir, deja de citarlo al emitir dicho acto, lo que pone de manifiesto que la autoridad emisora de dicho acto no invoca el fundamento jurídico en base al cual sustente la condición que le impone a mi mandante para proceder a la actualización que solicita del permiso; de ahí que se sostenga que dicho acto adolezca de la fundamentación requerida para negarse a mi mandante la actualización del permiso que solicita; de ahí su ilegalidad.

"II. Por otro lado, decirse que el oficio que se debate deviene ilegal, en tanto su emisión parte de hechos equívocos o apreciados indebidamente por la emisora responsable, ya que la marca 'Sin marca', a la fecha en que se presentó ante la oficina de partes electrónica de la CRE, sí se desplegaba en el catálogo de marcas autorizado, como se desprende de la fe de hechos que se anexa a la presente como prueba.

"En ese contexto, si la autoridad responsable niega la solicitud de actualización del permiso presentada por mi representada, señalando que la marca de productos 'Sin marca' no se encuentra en el catálogo de marcas autorizadas por la comisión, y al respecto señala que las marcas se encuentran disponibles para su consulta en un link; sin embargo, del listado correspondiente se advierte que éstas corresponden a las marcas aprobadas para el año 2021, y no a las que

estaban incluidas en dicho listado al momento en que mi poderdante hoy quejosa presentó las solicitudes de cambio de marca, que fue durante el año 2020, luego entonces, cualquier modificación de dicho listado no puede ser motivo para negarse a mi mandante la señala (sic) solicitud, ya que en todo caso lo procedente hubiere sido que se le requiera para efectos de señalar a qué marca del nuevo catálogo quería migrar, lo que en la especie no sucedió, dejándola en completo estado de indefensión.

"Por todo ello solicito a su señoría que al resolver el presente juicio conceda la protección de la Justicia Federal a mi mandante para el efecto de ordenar a la responsable deje sin efectos el oficio reclamado y emita uno nuevo en el que determine procedente la actualización del permiso del que es titular y para los efectos solicitados por la quejosa siempre y cuando la marca solicitada cuente con proveedores autorizados por la Comisión Reguladora de Energía, con independencia de que si dicha marca se encuentra incluida en algún catálogo de la señalada comisión."

Entonces, sin que se prejuzgue sobre la constitucionalidad de los actos reclamados en relación con los argumentos contenidos en los conceptos de violación, su puntual o correcta aplicación, debe señalarse que el acto reclamado consistente en la improcedencia de la actualización del permiso del que es titular la quejosa se sustentó, entre otros, con base en las atribuciones establecidas en los artículos 41, fracción I y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que establecen:

"Artículo 41. Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

"I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; …"

"Artículo 42. La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los

intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios."

Como se advierte, si bien ese acto reclamado destacado consiste en una resolución administrativa de carácter individual emitida por la Comisión Reguladora de Energía, en el sentido de declarar improcedente la solicitud de actualización de permiso de expendio en estación de servicios al público de petrolíferos, no debe perderse de vista que los referidos actos reclamados forman parte de toda una política de competencia tendente a lograr una mayor participación de los agentes económicos en el mercado energético y tienen como finalidad crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo en el sector, por ende, impactan en el derecho de competencia económica, toda vez que la celebración de contratos con particulares, su regulación y vigencia, permiten a éstos participar en áreas diversas a la transmisión, distribución y comercialización de hidrocarburos, cuyos servicios se prestan en un régimen de libre competencia y que, en su caso, podrían afectar intereses de los usuarios finales.

Ello en razón de que se trata de tópicos vinculados con la materia de competencia económica y, por ende, corresponde su conocimiento a la subespecialidad en competencia económica y no a la administrativa genérica, pues la resolución que combate la parte quejosa (que determinó improcedente la actualización de su permiso para la prestación de expendio de petrolíferos en estación de servicio), lo hace a partir de la aplicación e interpretación del catálogo de marcas autorizadas por la Comisión Reguladora de Energía y de la aplicación del artículo 41, párrafo segundo, del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, que establece: "Los productos que se expendan al público únicamente podrán adquirirse de un permisionario."

Además, el procedimiento de verificación y clausura temporal de los despachadores en la estación de servicio relativa al permiso ********** para operar la estación de servicio con venta de gasolinas y diésel de la que es titular, forman parte de una política de competencia tendente a lograr las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo en el sector de hidrocarburos.

Por lo tanto, los actos reclamados destacados guardan relación con el funcionamiento del mercado de comercialización de hidrocarburos, por lo que, para ponderar su constitucionalidad, es necesario el ejercicio de conocimientos técnicos asociados a dicho mercado, como de las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía en la prevención y control en el funcionamiento eficiente del mercado energético.

Sin que resulte determinante lo sostenido por el Juez Tercero de Distrito de la subespecialidad, en el sentido de que la litis en el asunto se centra en analizar la legalidad de la inmovilización de bombas despachadoras de combustible como medida impuesta temporalmente por parte de la responsable, pues dicha conclusión se obtuvo sin haber realizado por lo menos un análisis superficial de los actos reclamados en su conjunto y el contenido de la demanda.

Ya que de ésta se observa, como se ha explicado, que esa negativa se sustentó en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía (en el caso, para emitir el catálogo de marcas –cuya constitucionalidad se cuestiona–), en el que se sustentó la determinación de improcedencia de las solicitudes de la parte quejosa, así como el ejercicio de sus facultades de verificación y vigilancia con el objeto de promover el desarrollo eficiente de las actividades reguladas en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; temas que, como ya se dijo, resultan afines a los conocimientos técnicos inherentes a los órganos jurisdiccionales especializados.

Máxime que como se advierte de las consideraciones que enseguida se destacan, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 215/2021, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 35/2021 (11a.),[12] de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", transcrita en párrafos que preceden, estimó:

[12] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2023979.

• Que cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía única y exclusivamente la omisión de resolver una solicitud para la expedición de un permiso, autorización o su modificación (con independencia de la materia concreta a que se refiera el acto administrativo solicitado), la competencia para conocer del respectivo juicio recae en los Jueces de Distrito en Materia Administrativa; ello, porque la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica en el sector energético tiene esa comisión, sino sólo a verificar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que en dicho supuesto no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general.

• Que estimar que en tal supuesto se actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por el hecho de que en términos de lo previsto en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Comisión Reguladora de Energía tiene entre sus funciones promover la competencia en el sector energético, implicaría presumir precipitadamente que, invariablemente, en todos los actos realizados por dicho ente, así como en las omisiones respectivas, está implícito el despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica son asignados a ese órgano regulador, lo cual no es aceptable en la medida en que, en el caso en particular, se trata de una omisión relacionada únicamente con aspectos temporales en cuanto a la dilación para resolver sobre lo solicitado por el particular, sin que en tal caso sea posible tener certeza que se trata de un acto relacionado con aspectos de competencia económica en el sector energético (particularmente el eléctrico), por la ausencia de un acto expreso de cuyo contenido pueda así advertirse claramente.

• Que caso distinto sucede cuando en la demanda de amparo inicial se reclama la omisión de resolver sobre la solicitud para el otorgamiento de un permiso, autorización o su modificación y durante el desarrollo del juicio la autoridad demuestra que el acto omisivo cesó al haberse desechado o considerado improcedente la respectiva solicitud, o bien, que ésta fue negada y, con

motivo de ello, la quejosa amplía la demanda a efecto de controvertir la resolución correspondiente y demostrar que ese acto adolece de la debida fundamentación y motivación, pues en tal supuesto será posible que el juzgador de amparo deba adentrarse a la materia concreta del permiso o autorización solicitados a efecto de verificar si las razones y fundamentos expuestos por la autoridad responsable son adecuados para justiciar esa resolución, lo cual puede involucrar el debido ejercicio de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene la citada Comisión Reguladora de Energía, por lo que, en ese supuesto, sí podrían ser requeridos conocimientos técnicos especializados en tal materia y, por tanto, ello conduciría a que el juicio que tenga esas características sea resuelto por un órgano de amparo en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

• Que analizado el acto reclamado es uno de carácter omisivo (en forma absoluta), por lo que el único marco jurídico a analizar es el concerniente a la existencia de la obligación temporal de la citada comisión para resolver las solicitudes para la expedición de autorizaciones, permisos y sus modificaciones, sin que la materia concreta del acto administrativo solicitado sea un aspecto a considerar, por lo que no puede concluirse indefectiblemente que en tal supuesto se trate del despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene tal órgano regulador (a menos que exista ampliación de la demanda en los términos ya apuntados) y, por tanto, no serán necesarios conocimientos técnicos o especializados en competencia económica.

• Esto es, dado que la ampliación de la demanda no es una obligación para la parte quejosa, sino un derecho, ya que podrá optar entre: (1) ampliar la demanda contra la respuesta que se le dé a conocer durante la tramitación del juicio de amparo, (2) promover un nuevo juicio de amparo en contra de la respuesta emitida, (3) acudir a las instancias ordinarias que resulten procedentes o (4) aceptar la respuesta dada por la autoridad a la solicitud correspondiente, entonces, mientras el acto reclamado sea exclusivamente la omisión de dar respuesta a la solicitud de modificación del permiso en materia de energía eléctrica, claramente el asunto no requerirá de conocimientos especializados en materia de competencia económica; en cambio, cuando el accionante del juicio reclame la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso, ya sea mediante la ampliación de la demanda o la promoción de un nuevo juicio para

cuestionar dicho acto, entonces, es evidente que el asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica, ya que será necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

De las consideraciones de la Segunda Sala del Máximo Tribunal antes destacadas, si bien es cierto que dilucidaron actos diversos a los reclamados en la demanda de amparo de que se trata (omisión a dar contestación a una solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica y una visita de verificación extraordinaria), también lo es que definieron cuestiones relacionadas con los actos reclamados, en el sentido de que en caso de que el accionante del juicio reclame la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso, ya sea mediante la ampliación de la demanda o la promoción de un nuevo juicio para cuestionar dicho acto, entonces, es evidente que el asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica, ya que será necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Por ende, al quedar demostrado que los actos reclamados guardan relación con temas relacionados con la materia de competencia económica, es inconcuso que el órgano competente para conocer del asunto se trata de un juzgado de la subespecialidad.

En consecuencia, este Tribunal Colegiado considera que el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, es competente para conocer de la demanda de amparo promovida por la parte quejosa.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo, además, en el artículo 48, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—El Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República es competente para conocer de la demanda de amparo promovida por la parte quejosa, en contra de los actos precisados en el resultando primero de esta resolución.

SEGUNDO.—Se ordena remitir los autos del juicio de amparo al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Notifíquese; personalmente a la parte quejosa, envíese testimonio de esta resolución al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán; captúrese el fallo en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en términos del artículo segundo del Acuerdo General 29/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de septiembre de dos mil siete y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, por unanimidad de votos de los Magistrados Rosa Elena González Tirado (presidenta), Gildardo Galinzoga Esparza (ponente) y Eugenio Reyes Contreras, con salvedades de la primera de los nombrados; en sesión vía remota en términos de los Acuerdos Generales 21/2020, 20/2021 y 1/2022, y aplicables del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19.

Firman los Magistrados integrantes de este Tribunal Colegiado, con el secretario de Acuerdos, licenciado Raúl Eduardo Maturano Quezada, quien autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2015 (10a.), 2a./J. 84/2016 (10a.), 2a./J. 45/2018 (10a.), 2a./J. 123/2019 (10a.), PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.), 2a./J. 68/2018 (10a.), 2a./J. 69/2018 (10a.) y 2a./J. 70/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas, 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas, 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas, 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas, 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 6 de julio de 2018 a las 10:13 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 215/2021 y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2021 (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Undécima Época, Libro 9, Tomo II, enero de 2022, páginas 1255 y 1300, con números de registro digital: 30295 y 2023979, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 3/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1452, con número de registro digital: 27827.

El Acuerdo General 22/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y las reglas de

turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, página 1800, con número de registro digital: 2369.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ACTUALIZACIÓN DE PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO, EMITIDA POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE). CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES.

Hechos: Se promovió juicio de amparo indirecto contra la respuesta a una solicitud de actualización de permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, emitida por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el cual fue turnado a un Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, quien se declaró legalmente incompetente y ordenó remitir el expediente a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, en razón de que el acto reclamado no se atribuye a las autoridades en materia de competencia económica previstas en el artículo 28 de la Constitución General y no se encuentra directamente vinculado con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica o de telecomunicaciones, ni se trata de actuaciones que tengan como finalidad regular un mercado a nivel constitucional, sino con la materia administrativa genérica en la que se encuentra inmersa cualquier oficio que da respuesta a un trámite administrativo; el Juez declinado no aceptó la competencia al estimar que el acto reclamado podría guardar relación con aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia o la prevención, investigación y combate de monopolios que, por su especialización, debe ser estudiado por un órgano especializado en esa materia.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra la respuesta a una solicitud de actualización de permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, emitida por la Comisión Reguladora de Energía, corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, ya que por la naturaleza del acto reclamado se requieren conocimientos especializados o técnicos en materia de competencia económica en el sector energético.

Justificación: Lo anterior es así, toda vez que en términos del artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Comisión Reguladora de Energía tiene atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético y, en el caso, la naturaleza del acto reclamado conduce a que en el juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene dicha comisión, por lo que en dicho supuesto, son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica en el sector energético, al ser necesario valorar si la respuesta a una solicitud de actualización de permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

I.1o.A.E. J/1 K (11a.)

Conflicto competencial 10/2021. Suscitado entre el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdic-

ción en toda la República y el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. 3 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Reyes Contreras. Secretaria: Vanesa Zárate Vergara.

Conflicto competencial 13/2021. Suscitado entre el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. 10 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Reyes Contreras. Secretario: Fernando Gutiérrez Toledano.

Conflicto competencial 15/2021. Suscitado entre el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. 10 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Reyes Contreras. Secretaria: Yenny Domínguez Ferretiz.

Conflicto competencial 3/2022. Suscitado entre el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. 10 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Reyes Contreras. Secretario: Agustín Ballesteros Sánchez.

Conflicto competencial 5/2022. Suscitado entre el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán. 31 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Gildardo Galinzoga Esparza. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE TENERLA POR NO PRESENTADA POR NO DESAHOGARSE UNA PREVENCIÓN PARA QUE SE ACLARE, SI LA OMISIÓN SE DEBIÓ A LA EVIDENTE NEGLIGENCIA CON LA QUE SE CONDUJO EL DEFENSOR DEL QUEJOSO (PRIVADO DE LA LIBERTAD), AL NO PRESTAR LA ASISTENCIA JURÍDICA ADECUADA.

QUEJA 94/2022. 2 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JUAN CARLOS RAMÍREZ BENÍTEZ. SECRETARIO: DANIEL GUZMÁN AGUADO.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Este Tribunal Colegiado, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, advierte que es fundado el recurso de queja.

Si bien el presente medio de impugnación fue interpuesto por el defensor público federal designado para asesorar jurídicamente al quejoso, lo cierto es que se advierte deficiencia técnica y material de dicho profesionista para asistir al justiciable en el juicio de amparo indirecto, incluso al exponer los agravios en el escrito por el cual interpuso la queja.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[4] se ha pronunciado en torno al tema de la suplencia de la queja y señala a dicha institución con un fundamento claro, vinculado con la protección del quejoso en los casos donde se afectan derechos humanos importantes y trascendentes para la autonomía personal.

Destacó que ese principio constitucional obedece a la finalidad de maximizar el acceso a la justicia y procurar una mejor protección de los derechos de los quejosos, ligado a las cuestiones sustantivas planteadas en el juicio de amparo, relacionadas con la defensa del promovente de amparo y su posibilidad para mejorar y alcanzar una protección constitucional.

[4] Al resolver la contradicción de tesis 248/2018.

Motivo por el cual, al advertir una deficiente técnica del defensor público federal al asistir jurídicamente al justiciable y el estado de vulnerabilidad en el cual se encuentra éste al encontrarse privado de la libertad, se analiza el presente recurso en atención a la institución de la suplencia de la queja.

Precisado lo anterior, se destacan como antecedentes del asunto los siguientes:

- Mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, el quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra el acto y la autoridad precisados en el primer resultando de esta ejecutoria.

- Por razón de turno correspondió conocer de la demanda al Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en esta ciudad y, el uno de septiembre de dos mil veintiuno, previno al promovente para:

I. Bajo protesta de decir verdad, ahondara en los antecedentes del acto reclamado al estimar insuficientes los narrados en la demanda de amparo, debiendo señalar, además:

a) La fecha en la cual tuvo verificativo el traslado reclamado;

b) Si realizó alguna petición ante las autoridades administrativas, el Juez responsable, o bien, ante el Juez de Ejecución, a efecto de no ser trasladado a otro centro penitenciario y si la misma le fue notificada y en qué sentido.

c) Si le fue informado o notificado por parte de un Juez de Ejecución de sanciones penales o del Juez que tramitó la causa penal, la calificación del traslado reclamado y, de ser así, la fecha en la cual tuvo conocimiento de éste.

d) En su caso, si solicitó ante la autoridad penitenciaria que no se realizara su reubicación o traslado a diferente centro carcelario, en términos de lo establecido por los artículos 107, 109 y 110 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

e) Si en contra de la orden de traslado reclamada interpuso el recurso ordinario de defensa, previsto en los numerales 52 y 131 de la referida legislación.

f) Si el Juez competente fue omiso en autorizar la determinación administrativa y, de ser así, si hizo valer diversa controversia judicial en términos de lo dispuesto por los ordinales 116 a 119 de ley en cita, en contra del traslado reclamado.

Con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendría por no presentada la demanda de amparo, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 114 de la ley de la materia.

En ese acuerdo lo previno para que al momento de su notificación o en el plazo de tres días, nombrara a un abogado, a fin de tutelar sus derechos humanos de acceso a la justicia y defensa adecuada y, en caso de no hacerlo, se le designaría uno de oficio.

- El veintisiete de septiembre del año próximo pasado, la autoridad de amparo recibió el escrito mediante el cual tuvo por desahogado el requerimiento anterior y desechó de plano la demanda, al advertir la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

- En desacuerdo, el quejoso interpuso el recurso de queja, resuelto por el entonces Pleno de este órgano colegiado en sesión ordinaria virtual de dos de diciembre pasado, el cual se declaró fundado, al advertir que el quejoso se encontraba privado de la libertad y no contó con la asesoría de un defensor (a pesar de así haberlo acordado la autoridad de amparo en el proveído de prevención), vulnerando con ello el derecho fundamental de defensa adecuada, motivo por el cual, la Juez de control constitucional debía dar vista al inconforme para que designara defensor particular o de oficio y le otorgara el plazo conveniente para desahogar el requerimiento preventivo hecho, así como el acceso a constancias.

- En cumplimiento a lo ordenado en esa ejecutoria, el quince de diciembre de ese año la Juez de Distrito giró oficio y solicitó al Instituto Federal de Defensoría Pública:

1. Designara un defensor público federal para la asistencia jurídica del quejoso.

2. Proporcionara datos suficientes para comunicarse con dicho servidor público (número telefónico y correo electrónico).

3. Instruyera al defensor asignado para que presentara escrito mediante el cual aceptara y protestara el cargo conferido.

4. Le entregara copia simple de la demanda y del auto de prevención, para establecer contacto con el quejoso y brindarle asesoría jurídica, debiendo acreditar lo anterior con la constancia respectiva, la cual debía contener la explicación al justiciable de cómo, cuándo, por qué y en qué términos se debía desahogar la prevención formulada en autos y las consecuencias de no hacerlo; además, debía acreditar que auxilió en la elaboración o presentación en tiempo del escrito de desahogo.

5. Apercibirlo que en caso de no aceptar y protestar el cargo conferido en el término establecido, se le impondría una multa de cien Unidades de Medida y Actualización, de acuerdo con los artículos 237 y 259 de la Ley de Amparo.

- El veintidós de diciembre siguiente, se tuvo al director de Prestación del Servicio de Defensa Penal en la Ciudad de México del Instituto Federal de Defensoría Pública, designando al licenciado Antonio Gama Corona, defensor público federal adscrito al Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, para asesorar jurídicamente al quejoso **********.

Lo requirió en el término de cuarenta y ocho horas para presentar el escrito mediante el cual aceptara y protestara el cargo conferido, apercibido con multa, en caso de no hacerlo.

- El uno de marzo de dos mil veintidós, al haber transcurrido el plazo otorgado al defensor público y no desahogar lo solicitado, nuevamente se le requirió en los términos apuntados, subsistiendo el apercibimiento decretado.

- El siete de marzo siguiente se recibieron los escritos del defensor público federal, a través de los cuales aceptó y protestó el cargo conferido y exhibió constancias tendentes a acreditar la asesoría jurídica brindada al quejoso en torno al juicio de amparo, documentos de los cuales, entre otros, se advierte el acta circunstanciada de visita en el interior del Centro Federal de Readaptación Social Número 14 "CPS-Durango", en la que se observa que el entrevistado asentó:

"En caso de no resultar faborable (sic) mi amparo solicito que el defensor público interponga el recurso que sea procedente."

Y, en el apartado de "observaciones del defensor público federal" se lee:

"Se le cuestionó respecto de la prevención de 1o. de septiembre de dos mil veintiuno, en donde se le requería de forma personal, manifestando que no le fue posible, porque la documentación se quedó en el Reclusorio Oriente. Por lo que se le indicó, al notificarle la resolución, que se le apoyaría interponiendo el recurso de queja."

Esto es, no se cumplió con el cuarto punto[5] solicitado por la autoridad de amparo en acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintiuno; por tanto, nada se especificó en relación con la prevención solicitada el uno de septiembre de ese año.

- El treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, al haber transcurrido en exceso el plazo concedido al quejoso y al defensor público federal para desahogar la prevención formulada en proveído de uno de septiembre de dos mil veintiuno, se tuvo por no presentada la demanda de amparo.

[5] "4. Establecer contacto con el quejoso y brindarle asesoría jurídica, debiendo acreditar lo anterior con la constancia respectiva, la cual debía contener la explicación al justiciable de cómo, cuándo, por qué y en qué términos, se debía desahogar la prevención formulada en autos y las consecuencias de no hacerlo; además, debía acreditar que auxilió en la elaboración o presentación en tiempo del escrito de desahogo."

Establecido lo anterior, este Tribunal Colegiado advierte que el quejoso no contó con una defensa técnica y material, la cual le permitiera ejercer sus derechos a la tutela judicial efectiva y oponer el recurso judicial efectivo para controvertir el acto reclamado, consistente en la orden de traslado, la cual atribuye al Juzgado Tercero de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[6] estableció que cuando una persona promueva un juicio de amparo indirecto y se encuentre privada de la libertad, en virtud de un proceso penal, debe contar con la asistencia jurídica de un abogado, a efecto de permitirle ejercer adecuadamente su derecho a la tutela judicial efectiva.

Puntualizó que si bien la jurisprudencia internacional y nacional han considerado que el juicio de amparo satisface los estándares mínimos de un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ese derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los instrumentos internacionales en la materia.

Además, destacó que no es suficiente que dicho recurso se prevea en la Constitución o en la ley, o sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.

Así –acotó– las autoridades instructoras deben velar para que los recursos judiciales sean verdaderamente efectivos y, durante su sustanciación, se garanticen ciertas condiciones mínimas necesarias para que las personas estén en posibilidad real de proteger, asegurar y hacer valer los derechos implicados, entre otros, destacó el derecho de ser asistido por un abogado.

[6] Tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2019 (10a.).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también destacó la especial vulnerabilidad en la cual se encuentran las personas privadas de su libertad y las graves consecuencias que pueden seguirse para los derechos fundamentales de los quejosos, si no cuentan con la asistencia durante el juicio de amparo indirecto promovido en esas condiciones.

Ello, al considerar la reclusión un serio obstáculo para representarse a sí mismos durante el juicio de amparo indirecto en materia penal, al implicar una barrera física para allegarse de pruebas, acudir al órgano jurisdiccional a consultar actuaciones o realizar promociones, entre otras.

Tal situación precaria justifica la provisión o imposición de un abogado público a efecto de que estén en aptitud de ejercer adecuadamente su derecho a la tutela judicial efectiva.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2019 (10a.),[7] de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requiere de garantías eficaces de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de ellas. El derecho a la asistencia de un abogado es una condición de efectividad del juicio de amparo, porque permite que la parte quejosa pueda ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Pues bien, cuando una persona privada de la libertad, provisional o definitivamente, en virtud de un proceso penal, promueve demanda de amparo indirecto sin asistencia jurídica, el órgano de control constitucional que reciba dicho escrito debe prevenirle para que nom-

[7] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1301, con número de registro digital: 2020495.

bre a un abogado que lo represente, ya sea en la diligencia en la que se comunique esa prevención, o dentro de los tres días posteriores a que surta efectos dicha notificación. En caso de que el quejoso no quiera o no pueda nombrarlo, el órgano jurisdiccional de amparo deberá nombrarle uno de oficio, para lo cual requerirá a la defensoría pública correspondiente (federal o local) que proporcione de inmediato el servicio –sin importar la denominación formal de la figura: defensor, asesor, representante, asistente jurídico, etc.–, y ésta deberá prestarlo interpretando las leyes que la rigen conforme a la Constitución. Lo anterior, dadas las condiciones de precariedad que en esas circunstancias imperan para acceder a la justicia, y las graves consecuencias que la falta de representación jurídica pueden tener para los derechos humanos del quejoso. En el entendido de que el incumplimiento de esta obligación por parte del órgano jurisdiccional deberá considerarse como una violación a las normas fundamentales del procedimiento y ameritará la reposición del juicio de amparo indirecto, siempre y cuando no genere mayor beneficio a la persona quejosa la resolución del fondo del asunto y/o la suplencia de la queja."

Por otra parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala[8] que el núcleo esencial del derecho a gozar de una defensa adecuada lo constituye el cumplimiento en su aspecto material, esto es, el abogado debe satisfacer un estándar mínimo de diligencia en sus deberes, lo cual, además, debe ser controlado por el Juez en su calidad de garante.

Ello, al estimar que una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para asumir la defensa no satisface ni hace efectivo, por ese hecho, el derecho a gozar de una defensa material, en tanto que para eso se requiere implementar todas las medidas necesarias, las cuales garanticen que la persona tenga la asistencia de un técnico capacitado para su defensa.

No obstante lo anterior, el Juez debe abstenerse de controlar la bondad y eficacia de la estrategia defensiva adoptada o el resultado de ésta, en virtud de la autonomía en su diseño por el defensor nombrado.

[8] En el criterio 1a. C/2019 (10a.).

Razonamientos contenidos en la tesis 1a. C/2019 (10a.),[9] de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de literalidad siguiente:

"DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)]. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada jurisprudencia de rubro: 'DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA.', sostuvo que el derecho de defensa adecuada se garantiza esencialmente si el inculpado es asistido por un abogado defensor y no se obstaculiza de ninguna manera el trabajo de la defensa. De igual modo, estableció que el referido derecho no debe llegar a ciertos extremos, entre ellos: a) vigilar la estrategia de la defensa; b) justipreciar la capacidad o incapacidad técnica del abogado defensor; y, c) que el incumplimiento de los deberes de la defensa deba evaluarse por el juzgador, sino que en todo caso podrían ser materia de responsabilidad profesional. Ahora bien, la armonización de la doctrina constitucional del Alto Tribunal con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y una nueva reflexión sobre el tema, llevan a esta Primera Sala a separarse parcialmente del criterio plasmado en la tesis citada, específicamente en lo referido a las consideraciones señaladas en los incisos b) y c), pues se reconoce que parte del núcleo esencial del derecho a gozar de una defensa adecuada lo constituye el cumplimiento de que ésta cumpla con su aspecto material, es decir, que el abogado satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes, lo que además debe ser controlado por el Juez en su calidad de garante y rector del procedimiento penal. Esto, porque una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para que asuma la defensa no satisface ni efectiviza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material, sino que se requiere que se implementen todas las

[9] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 366, con número de registro digital: 2021099.

medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo. No obstante, una vez satisfecho ese estándar mínimo, el Juez debe abstenerse de controlar la bondad y eficacia de la estrategia defensiva adoptada o el resultado de ésta, en virtud de la autonomía en su diseño por el defensor nombrado."

Anterior criterio que, por mayoría de razón, es aplicable al juicio de amparo para garantizar su efectividad como instrumento de protección de derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, el juzgador constitucional, en su calidad de garante y rector del procedimiento de amparo penal, debe velar por que los quejosos privados de la libertad cuenten con una defensa adecuada en sus dos aspectos –formal y material–, pues su solo nombramiento no garantiza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material.

Al respecto, se requiere la implementación de todas las medidas necesarias para garantizar al quejoso la asistencia de una persona capacitada, lo cual le permita ejercer el recurso judicial efectivo que la ampare contra actos tendentes a transgredir sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales.

Lo anterior, de acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,[10] pues es el Juez de amparo –como rector del proceso y

[10] "168. La Corte estima que la responsabilidad internacional del Estado puede verse comprometida, además, por la respuesta brindada a través de los órganos judiciales respecto a las actuaciones u omisiones imputables a la defensa pública. Si es evidente que la defensa pública actuó sin la diligencia debida, recae sobre las autoridades judiciales un deber de tutela o control. Ciertamente, la función judicial debe vigilar que el derecho a la defensa no se torne ilusorio a través de una asistencia jurídica ineficaz.
"En esta línea, resulta esencial la función de resguardo del debido proceso que deben ejercer las autoridades judiciales. Tal deber de tutela o de control ha sido reconocido por tribunales de nuestro continente que han invalidado procesos cuando resulta patente una falla en la actuación de la defensa técnica."

garante de la tutela judicial efectiva–, el encargado de vigilar que dicho derecho no se torne ilusorio a través de una asistencia jurídica inadecuada.

En ese tenor, la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1182/2018, indicó que no toda deficiencia o error en la conducción de la defensa implica una vulneración al derecho a gozar dentro del proceso penal de una defensa adecuada en su aspecto material sino, en su caso, deberá comprobarse o demostrarse una negligencia inexcusable o una falla manifiesta.

Esto es, los errores y las deficiencias deben analizarse en su contexto, a efecto de establecer si la defensa incurrió en verdaderas omisiones o fallas graves, las cuales hicieron evidente que el quejoso no contó con una asistencia jurídica adecuada.

De igual manera, puntualizó las directrices a examinar, a fin de verificar si el derecho a gozar de una defensa adecuada en su vertiente material fue vulnerado, a saber:

a) Fallas ajenas a la voluntad del imputado.

b) Las fallas o deficiencias en la defensa no sean consecuencia de la estrategia planteada.

c) Impacto en el sentido del fallo.

También indicó que el órgano jurisdiccional deberá cerciorarse, entre otros, de:

- Ausencia sin justificación evidente de pruebas.

- Silencio inexplicable de la defensa.

- Ausencia de interposición de recursos.

- Omisión de asesoría.

- Desconocimiento técnico del representante legal.

- Ausencia o abandono total de la defensa.

Ahora bien, en el presente caso la Juez de Distrito recurrida dejó de observar (en su calidad de garante), que aun cuando el quejoso contó con una defensa formal, al existir la intervención de un profesional en derecho, lo cierto es que dicha circunstancia no evidencia una defensa material, la cual permitiera al justiciable contar con un acceso real a la justicia.

De las constancias remitidas por la autoridad de amparo y narradas previamente en esta ejecutoria, se debe considerar omisa a la defensa en asistir al quejoso para desahogar la prevención formulada por el juzgado recurrido en acuerdo de uno de septiembre de dos mil veintiuno.

Lo anterior es así, porque del acta circunstanciada de visita, recibida el siete de marzo de dos mil veintidós se advierte:

El quejoso manifestó:

"En caso de no resultar faborable (sic) mi amparo, solicito que el defensor público interponga el recurso que sea procedente."

Mientras en el apartado de "observaciones del defensor público federal" el defensor asentó:

"Se le cuestionó respecto de la prevención de 1o. de septiembre de dos mil veintiuno, en donde se le requería de forma personal, manifestando que no le fue posible, porque la documentación se quedó en el Reclusorio Oriente. Por lo que se le indicó, al notificarle la resolución, que se le apoyaría interponiendo el recurso de queja."

Con ello se advierte una nula e ineficaz asesoría material por parte del defensor de oficio designado, porque de haber cumplido con los lineamientos

solicitados por la autoridad de amparo en acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintiuno, relativos a presentar una constancia, la cual debió contar con:

La explicación al justiciable de cómo, cuándo, por qué y en qué términos se debía desahogar la prevención formulada en autos y las consecuencias de no hacerlo; incluso, se le indicó que acreditara el auxilio en la elaboración o presentación en tiempo del escrito de desahogo respectivo.

De haberse dado puntual cumplimiento a lo ordenado, el promovente de amparo habría estado en condiciones de desahogar la prevención formulada por la Juez de amparo, con la adecuada asistencia de un profesional en derecho.

Empero, la asesoría del defensor estuvo totalmente fuera de contexto con el estado procesal que guardaba el juicio de amparo, pues ése no era el momento de informarle la interposición de los recursos previstos en la ley de la materia; lo importante era desahogar la prevención formulada por el órgano de control constitucional, de la cual dependía el posible trámite –o no– de la demanda de amparo, esto es, dando cabal cumplimiento a todos y cada uno de los puntos especificados por la a quo.

Prevención que consistía en: bajo protesta de decir verdad, ahondar en los antecedentes del acto reclamado, al estimar insuficientes los narrados en la demanda de amparo e indicar:

a) La fecha en la cual tuvo verificativo el traslado reclamado;

b) Si realizó alguna petición ante las autoridades administrativas, el Juez responsable, o bien, ante el Juez de Ejecución, a efecto de no ser trasladado a otro centro penitenciario, y si la misma le fue notificada y en qué sentido.

c) Si le fue informado o notificado por parte de un Juez de Ejecución de sanciones penales o del Juez que tramitó la causa penal, la calificación del traslado reclamado y, de ser así, la fecha en la cual tuvo conocimiento de éste.

d) En su caso, si solicitó ante la autoridad penitenciaria que no se realizara su reubicación o traslado a diferente centro carcelario, en términos de lo establecido por los artículos 107, 109 y 110 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

e) Si en contra de la orden de traslado reclamada interpuso el recurso ordinario de defensa, previsto en los numerales 52 y 131 de la referida legislación.

f) Si el Juez competente fue omiso en autorizar la determinación administrativa y, de ser así, si hizo valer diversa controversia judicial en términos de lo dispuesto por los ordinales 116 a 119 de la ley en cita, en contra del traslado reclamado.

Además, no se inadvierte que el presente recurso fue interpuesto por el defensor de oficio; sin embargo, de una lectura de los agravios expuestos se advierten errores técnicos, los cuales un profesional del derecho no debe cometer tratándose de la defensa del quejoso privado de la libertad, al señalar un diverso juzgado de amparo al aquí recurrido.

Así, el defensor público debe contar con conocimientos técnicos en la rama del derecho, pero en el caso analizado no han sido efectivamente utilizados ni tampoco se cumplió con lo mínimo a su cargo y atento a su función, concretamente, comunicar lo requerido por la Juez o solicitar mayor tiempo para allegar tal información o, incluso, la imposibilidad de lo anterior, pidiendo la intervención del juzgador para tal efecto.

Luego, la falta de asistencia adecuada trajo como consecuencia tener por no presentada la demanda de amparo, al no haber desahogado la prevención ordenada en autos, atento, además, a la negligencia de la defensa.

Se insiste, tal consecuencia es totalmente atribuible al defensor, quien desde el momento en que aceptó y protestó el cargo conferido, debió salvaguardar los intereses del quejoso.

Así, este Tribunal Colegiado estima que la omisión en cuanto al desahogo de la prevención formulada por la autoridad de amparo, se debe a causas ajenas de la voluntad del justiciable y, como ha quedado establecido, a la negli-

gencia con la cual se condujo el defensor, al brindar una asesoría técnica jurídica sin relación alguna con lo solicitado por el juzgado de control constitucional, porque de haberlo hecho adecuadamente, la prevención podría haber sido atendida; sin embargo, dicha omisión culminó con un auto, el cual tuvo por no presentada la demanda de amparo.

Por lo previamente narrado, este órgano colegiado estima incorrecta la determinación de la Juez de Distrito de tener por no presentado el escrito de derechos fundamentales, porque ante la negligencia del defensor, la juzgadora de amparo (en su calidad de garante) estuvo en condiciones de informar y requerir al quejoso si –a pesar de las fallas u omisiones detectadas– deseaba continuar con el mismo defensor, o bien, que se le designara otro, a efecto de subsanar las fallas a la defensa material adecuada que pudiera impactar en el sentido de la sustanciación –o no– del juicio biinstancial.

Máxime que del contenido del criterio sostenido por este Tribunal Colegiado, de ser el caso, era procedente que la Juez recurrida informara al director del Instituto Federal de Defensoría Pública, las fallas del defensor de oficio, para actuar en consecuencia, esto es, asignar un nuevo defensor, atento a la negligencia y deficiencias apuntadas, si así lo expresaba el quejoso.

En el entendido de que, con motivo del cambio de defensor, debió conceder al quejoso y a su nuevo defensor un plazo adicional a efecto de estar en aptitud de desahogar puntualmente la prevención formulada y subsanar las deficiencias presentadas.

Bajo ese contexto, se reiteran los criterios[11] I.9o.P.26 P (11a.)[12] y I.9o.P.257 P (10a.)[13], sostenidos por este órgano colegiado, de títulos, subtítulos y texto:

[11] El primero al resolver las quejas 33/2021 (en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno); 138/2021 (en sesión de tres de septiembre de ese año) y 90/2022 (resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintidós).
El segundo al resolver la queja 124/2019 (fallada el doce de septiembre de dos mil diecinueve).
[12] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo IV, noviembre de 2021, página 3337, con número de registro digital: 2023770.
[13] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo III, enero de 2020, página 2614, con número de registro digital: 2021343.

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE TENERLA POR NO PRESENTADA POR NO DESAHOGARSE UNA PREVENCIÓN PARA QUE SE ACLARE, SI LA OMISIÓN SE DEBIÓ A LA EVIDENTE NEGLIGENCIA CON LA QUE SE CONDUJO EL DEFENSOR DEL QUEJOSO (PRIVADO DE LA LIBERTAD), AL NO PRESTAR LA ASISTENCIA JURÍDICA ADECUADA.

"Hechos: En la sentencia de amparo recurrida el Juez de Distrito, al considerar que había transcurrido el plazo concedido a los quejosos (privados de la libertad) para que aclararan su demanda sin que hubieran desahogado esa prevención, hizo efectivo el apercibimiento y la tuvo por no presentada, con fundamento en el artículo 114 de la Ley de Amparo. Sin embargo, este Tribunal Colegiado de Circuito advierte, en suplencia de la queja deficiente, que dicha omisión se debió a la negligencia con la que se condujo la defensora de oficio designada para que los asistiera en el trámite correspondiente, al no prestar la asesoría técnica jurídica requerida.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que es improcedente tener por no presentada la demanda de amparo indirecto por no desahogarse una prevención para que se aclare, si la omisión se debió a la evidente negligencia con la que se condujo el defensor del quejoso (privado de la libertad), al no prestar la asistencia jurídica adecuada.

"Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. C/2019 (10a.), de título y subtítulo: 'DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)].', estableció que el solo nombramiento de un asesor técnico jurídico no satisface ni efectiviza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material. En ese orden, a fin de garantizar la efectividad del juicio de amparo como instrumento de protección de derechos humanos, en términos del artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

el Juez, en su calidad de garante y rector del procedimiento de amparo penal, debe velar por que los quejosos privados de la libertad cuenten con una defensa adecuada, no sólo en su aspecto formal, sino material, de tal manera que el asesor técnico satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes, a fin de garantizar que el quejoso tenga la asistencia de una persona capacitada que le permita ejercer el recurso judicial efectivo por excelencia del Estado Mexicano, que lo ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. Por tanto, si la omisión de desahogar la prevención de la demanda se debe a la evidente negligencia con la que se ha conducido el defensor, al no prestar la asesoría técnica jurídica requerida a los quejosos, no procede desecharla, sino informarles de dicha circunstancia y preguntarles si a pesar de las fallas u omisiones detectadas, desean continuar con su mismo defensor, o bien, que se les designe otro, en aras de subsanar las fallas a la defensa material adecuada."

"NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO DE AMPARO AL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN QUE IMPLIQUEN EL DESAHOGO DE PREVENCIONES O REQUERIMIENTOS. A FIN DE GARANTIZAR SU DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, DEBEN CONSIDERARSE EFECTUADAS DESDE EL MOMENTO EN QUE QUEDE LEGALMENTE ENTERADO SU DEFENSOR. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 187/2017, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 43/2019 (10a.), de título y subtítulo: 'TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO.', estableció que en los casos en que el quejoso promueva la instancia constitucional por propio derecho y, además, se encuentre privado de la libertad, será menester que goce de asistencia técnica jurídica, en aras de tutelar su derecho constitucional de tutela jurisdiccional efectiva. Por ello, al recibir la demanda de amparo, el Juez de Distrito debe requerir al quejoso para que designe profesional en la materia que lo represente y, en caso de no poder o no desear hacerlo, le designe uno de oficio. En este supuesto, las notificaciones personales practicadas en dicho procedimiento, particularmente aquellas que

impliquen el desahogo de prevenciones o requerimientos, deben considerarse efectuadas desde el momento en que quede legalmente enterado el defensor del quejoso. No hacerlo así, desatiende la situación de vulnerabilidad que envuelve el sometimiento al régimen de reclusión e impide la efectiva vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, pues se restringe la posibilidad del quejoso de afrontar directamente los trámites inherentes a la promoción del juicio de amparo."

En ese orden de ideas, lo procedente es declarar fundado el recurso de queja e instruir a la Juez de amparo para que:

1. Informe al quejoso la negligencia con la que se condujo el defensor y la necesidad de contar con uno nuevo a designarse en su favor por el titular del Instituto Federal de Defensoría Pública, si así es su deseo.

2. En caso de reiterar la designación de quien ya lo asiste, deberá girar oficio al titular del Instituto Federal de Defensoría Pública, comunicando las deficiencias en que incurrió el licenciado Antonio Gama Corona, y asignar un defensor público federal para el efecto de auxiliar al citado o, en su caso, sustituirlo.

3. Actualizada alguna de las variables apuntadas –atento a la decisión del quejoso– deberá concederse un nuevo término, a efecto de dar puntual cumplimiento a lo requerido por auto de uno de septiembre de dos mil veintiuno.

4. En su oportunidad, proveer lo procedente para la continuación del procedimiento constitucional.

En consecuencia, en términos de lo previsto en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, procede declarar fundado el recurso de queja.

Por lo expuesto y con fundamento en los numerales 97, fracción I, inciso a), 98 y 99 de la Ley de Amparo y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO.—Se declara fundado el recurso de queja.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a la Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por unanimidad de votos del Magistrado Juan Carlos Ramírez Benítez (presidente y ponente), de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de la Magistrada Michele Franco González.

En términos de lo previsto en los artículos 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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. 43/2019 (10a.) y aisladas 1a. C/2019 (10a.), I.9o.P.26 P (11a.) y I.9o.P.257 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas, 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas y 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 248/2018 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 II, marzo de 2022, página 1688, con número de registro digital: 30438.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE TENERLA POR NO PRESENTADA POR NO DESAHOGARSE UNA PREVENCIÓN PARA QUE SE ACLARE, SI LA OMISIÓN SE DEBIÓ A LA EVIDENTE NEGLIGENCIA CON LA QUE SE CONDUJO EL DEFENSOR DEL QUEJOSO (PRIVADO DE LA LIBERTAD), AL NO PRESTAR LA ASISTENCIA JURÍDICA ADECUADA.

Hechos: En la sentencia de amparo recurrida el Juez de Distrito, al considerar que había transcurrido el plazo concedido a los quejosos (privados de la libertad) para que aclararan su demanda sin que hubieran desahogado esa prevención, hizo efectivo el apercibimiento y la tuvo por no presentada, con fundamento en el artículo 114 de la Ley de Amparo. Sin embargo, este Tribunal Colegiado de Circuito advierte, en suplencia de la queja deficiente, que dicha omisión se debió a la negligencia con la que se condujo la defensora de oficio designada para que los asistiera en el trámite correspondiente, al no prestar la asesoría técnica jurídica requerida.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que es improcedente tener por no presentada la demanda de amparo indirecto por no desahogarse una prevención para que se aclare, si la omisión se debió a la evidente negligencia con la que se condujo el defensor del quejoso (privado de la libertad), al no prestar la asistencia jurídica adecuada.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. C/2019 (10a.), de título y subtítulo: "DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)].", estableció que el solo nombramiento de un asesor técnico jurídico no satisface ni efectiviza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material. En ese orden, a fin de garantizar la efectividad del juicio de amparo como instrumento de protección de derechos humanos, en términos del artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Juez, en su calidad de garante y rector del procedimiento de amparo penal, debe velar por que los quejosos privados de la libertad cuenten con una defensa adecuada, no sólo en su aspecto formal, sino material, de tal manera que el asesor técnico satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes, a fin de garantizar que el quejoso tenga la asistencia de una persona capacitada que le permita ejercer el recurso judicial

efectivo por excelencia del Estado Mexicano, que lo ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. Por tanto, si la omisión de desahogar la prevención de la demanda se debe a la evidente negligencia con la que se ha conducido el defensor, al no prestar la asesoría técnica jurídica requerida a los quejosos, no procede desecharla, sino informarles de dicha circunstancia y preguntarles si a pesar de las fallas u omisiones detectadas desean continuar con su mismo defensor, o bien, que se les designe otro, en aras de subsanar las fallas a la defensa material adecuada.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.P. J/9 P (11a.)

Queja 33/2021. 22 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretaria: Ingrid Angélica Cecilia Romero López.

Queja 138/2021. 3 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Queja 57/2022. 21 de abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Michele Franco González. Secretaria: Yoalli Trinidad Montes Ortega.

Queja 90/2022. 4 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Michele Franco González. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Queja 94/2022. 2 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Ramírez Benítez. Secretario: Daniel Guzmán Aguado.

Nota: La tesis aislada 1a. C/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 366, con número de registro digital: 2021099.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. EL LEGISLADOR FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR NORMAS QUE LO DESARROLLEN E, INCLUSO, LO AMPLÍEN A TRAVÉS DE PRINCIPIOS Y REGLAS, SIEMPRE Y CUANDO SE CUMPLAN DETERMINADAS CONDICIONES RELACIONADAS TANTO CON FINES COMO CON MEDIOS.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO, BAJO LA REGLA DE LA SUFICIENCIA PRESUPUESTARIA, IMPLEMENTAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA PROCURAR EL ABASTO Y DISTRIBUCIÓN OPORTUNA Y GRATUITA DE VACUNAS, TANTO EN CAMPAÑAS ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, SIN SACRIFICAR SU CALIDAD EN ARAS DEL AHORRO.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. POR ANALOGÍA, LAS REGLAS Y PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE SALUD APLICABLES AL PROGRAMA DE VACUNACIÓN UNIVERSAL, DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS PROGRAMAS EXTRAORDINARIOS DERIVADOS DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN MATERIA DE SALUD, CON LAS MODULACIONES CONDUCENTES Y DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE LAS VACUNAS.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, CON EFECTOS DE TUTELA ANTICIPADA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, DERIVADO DE QUE CUENTAN CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA

PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, NO CONSTITUYE UNA VARIACIÓN ESTRUCTURAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO O UNA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DEL ESQUEMA DE VACUNACIÓN PROGRAMADO.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, NO EXCLUYE DE LA VACUNACIÓN A OTROS GRUPOS DE LA SOCIEDAD MÁS VULNERABLES.

QUEJA 258/2022. SUBDIRECTOR DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITO A LA OFICINA DE LA ABOGADA GENERAL DE LA SECRETARÍA DE SALUD, EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE SALUD FEDERAL. 17 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CLAUDIA ALEJANDRA ALVARADO MEDINILLA, SECRETARIA DE TRIBUNAL AUTORIZADA POR LA COMISIÓN DE CARRERA JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE MAGISTRADA. SECRETARIA: ROSA EMMA MUÑOZ RODARTE.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Previo a la calificación de los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, es pertinente relatar los antecedentes jurídicamente relevantes del presente asunto, que se desprenden de las constancias que en copia certificada remitió el juzgado federal, a saber:

1. **********, en representación de su menor hijo ********** –actualmente de seis años de edad–, promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos del titular de la Secretaría de Salud de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, traducidos en:

"D) Acto reclamado: La negativa y omisión de garantizar el acceso a la salud de mi menor hijo, reflejándose en la negativa que se ha presentado de la aplica-

ción de la vacuna contra el virus COVID-19 y sus variantes, la discriminación de la que es víctima, ya que al ser menor de edad y encontrarse en buen estado de salud, recibe la negativa de recibir la aplicación de la vacuna de referencia, ni tan siquiera puede tener acceso al portal para el registro a recibir la vacuna como es en: *https://mivacuna.salud.gob.mx/index.php*, que sólo contempla a menores de 12-17 años, pero con alguna comorbilidad y/o ser mayor de 15 años o para recibirla de las responsables, debería radicar fuera del territorio nacional, como lo hacen en consulados mexicanos, en el vecino país Estados Unidos de Norteamérica, por lo que sin distinción ni discriminación alguna mi hijo debería estar incluido en el Plan Nacional de Vacunación contra el virus COVID-19 y sus variantes, máxime que el contagio está teniendo un repunte en la localidad y sin justificación legal alguna se le niega el acceso a la salud.

"Aunado a lo anterior, es de conocimiento público y general que las autoridades responsables de ejecutar el plan de vacunación realizan jornadas de vacunación en consulados mexicanos fuera de territorio nacional, convocando a recibir y aplicar vacunas a todos aquellos mayores de 5 años de edad, lo que evidencia la discriminación y negativa en contra de mi hijo a recibir la vacuna requerida, pues esta convocatoria se hace en territorio nacional, limitado a las personas mayores de 15 años de edad."

2. El Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, a quien por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo, en acuerdo de veintisiete de enero del año en curso, ordenó la apertura del incidente de suspensión deducido del juicio de amparo número 160/2022, solicitó a las autoridades responsables su informe previo, fijó fecha para la celebración de la audiencia incidental y concedió la suspensión provisional de los actos reclamados bajo las siguientes consideraciones y para los efectos precisados a continuación:

• En la especie, del análisis integral del escrito inicial de la demanda se desprende que los actos reclamados a las autoridades responsables, esencialmente, consisten en:

• La "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" y, consecuentemente, la omisión de

actualizar su cobertura a fin de prever la vacunación para niñas, niños y adolescentes entre los cinco y once años de edad.

• A la fecha, en México se han emitido diversos acuerdos con el fin de implementar diversas medidas de seguridad sanitaria, de prevención y control de la epidemia, diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

• Como parte de las referidas medidas de control para enfrentar la COVID-19 se encuentra la aplicación de una vacuna efectiva contra dicha enfermedad para disminuir su impacto en la salud, la economía y la sociedad, por lo que con el fin de disminuir la carga de enfermedad y defunciones ocasionadas por la COVID-19, se determinó inmunizar como mínimo el setenta por ciento de la población en México para lograr la "inmunidad de rebaño" con el virus SARS-CoV-2, por lo que el Gobierno de México emitió el documento denominado "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", actualizado el once de mayo de dos mil veintiuno, que constituye el documento rector que contiene las directrices bajo las cuales México desplegará sus acciones en lo relativo a la aplicación de las vacunas contra la COVID-19.

• A través de dicho documento, la Secretaría de Salud presentó la política nacional para ejecutar el programa de vacunación contra el virus SARS-CoV-2.

• Dentro de los grupos de atención prioritaria referidos en el mencionado documento se encuentran los niños, niñas y adolescentes, empero, se refiere que: "Desafortunadamente ninguna de las vacunas que actualmente cuentan con una autorización de uso en emergencia a nivel mundial, tienen autorizado (sic) su aplicación en menores de edad (si acaso la edad mínima de aplicación de alguna de las vacunas es de 16 años)."

• De lo anterior se aprecia que aun cuando los niños, niñas y adolescentes están dentro de los grupos de atención prioritaria, de acuerdo con la Política Nacional Rectora de Vacunación, en el momento de su actualización, es decir,

once de mayo de dos mil veintiuno, ninguna de las vacunas que en ese momento contaban con una autorización de uso en emergencia a nivel mundial tenía autorizada su aplicación en niños, niñas y/o adolescentes.

• Bajo ese orden de ideas, con base en un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y del interés social, la concesión de la medida precautoria para los efectos que fue solicitada, por un lado, no causa perjuicios al interés social ni la contravención de disposiciones de orden público y, por otro lado, al reducirse el derecho a la salud del infante quejoso por no tener acceso al plan de vacunación, se estima que de no concederse produciría efectos en su perjuicio y, con ello, a la sociedad.

• En ese contexto, el orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos 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, correspondiendo al Juez Federal examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto.

• En ese orden de ideas, la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en junio de dos mil veintiuno, dictaminó procedente la modificación a las condiciones de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los doce años.

• Asimismo, el Comité de Moléculas Nuevas (CMN) sesionó sobre esta ampliación de grupo etario el once de junio de dos mil veintiuno y, por unanimidad sus integrantes, emitieron una opinión favorable.

• De acuerdo con lo anterior, el veintidós de junio pasado la farmacéutica Pfizer, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó a la Cofepris, a través de la Comisión de Autorización Sanitaria, la información de modificación, la cual fue dictaminada por expertos utilizando criterios técnicos y científicos, incluyendo la opinión no vinculante del citado Comité de Moléculas Nuevas (CMN). Esta autorización de uso de emergencia y su respectiva ampliación certifican que el biológico cumple con los requisitos de calidad, seguridad y eficacia necesarios para su aplicación a personas de doce años en adelante.

• Ahora, si bien el infante quejoso no se encuentra dentro de dicho grupo etario [doce (12) a diecisiete (17) años], sino en el de cinco (5) a once (11) años, pues de la copia del acta de nacimiento que se adjuntó a la demanda de amparo se desprende que cuenta con la edad de seis (6) años, no se puede considerar como un obstáculo para no aplicar la inoculación referida pues, además, se debe tener en cuenta la gravedad de los actos reclamados, como lo es la omisión de las autoridades responsables de aplicarle al amparista la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la enfermedad COVID-19, porque incuestionablemente incide en su salud y en su vida.

• En ese orden, debe tenerse presente que es de orden público e interés social la tutela de los derechos de los niños y niñas, por lo que, en el caso concreto, el derecho a la salud vinculado con la observancia del interés superior de la infancia en toda determinación adoptada por las autoridades en el ámbito de su competencia, evidencia la pertinencia de la suspensión; lo anterior, pues el acto reclamado consistente en la omisión de girar instrucciones para proporcionar la vacuna respectiva al infante quejoso perteneciente al grupo etario de cinco (5) a once (11) años, como medida preventiva del contagio de la enfermedad COVID-19, efectivamente pone en peligro su vida, lo que obliga en términos de ley al otorgamiento de la suspensión solicitada.

• Sin que pueda soslayarse que en el presente asunto se presenta un dilema, es decir, o se protege anticipadamente el derecho humano a la salud, traducido en la universalidad y gratuidad de la vacuna, incluso, a riesgo de que quede sin materia la sentencia del juicio de amparo, o se expone la salud y la vida de los menores quejosos, si se opta por conservar la materia para el fondo de la sentencia principal al negar la suspensión por ese motivo. La respuesta es obvia, habida cuenta que es de sobra conocido que la prolongada cuarentena como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19, ha venido a ser cada vez menos eficaz por la sociedad que por diversas necesidades económicas, sociales y hasta psicológicas ha debido regresar a su interacción social, lo que incrementa el riesgo de contagio que debe ser aminorado con una vacuna, la cual no se tenía al inicio de la pandemia.

• En consecuencia, por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93, fracción V, en relación con los numerales 128, 129 y

138 de la Ley de Amparo se concede la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa.

• Por ende, tomando en cuenta que de acuerdo con las etapas de la estrategia de vacunación a la fecha nos encontramos en la etapa cinco que va de junio de dos mil veintiuno a marzo de dos mil veintidós, que comprende al resto de la población, los efectos de la suspensión consisten en que las autoridades de salud señaladas como responsables, Secretaría de Salud y Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Chihuahua, realicen lo siguiente:

• Dentro del plazo de cuarenta y ocho horas giren las instrucciones necesarias, en el ámbito de sus facultades, para que se aplique al infante quejoso perteneciente al grupo etario de cinco (5) a once (11) años la vacuna Pfizer-BioNTech, a fin de que esté inmunizado contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), en la dosis y fórmula apropiada que resulte idónea acorde a su edad y condición física, dentro de la disponibilidad que de esas vacunas existan en esta entidad federativa para otros grupos dentro del esquema de vacunación que esté en curso, pues deben considerarse incluidos en la actual etapa de vacunación los infantes de dicho grupo etario, según lo expuesto en la presente resolución.

• Lo anterior deberá ser realizado bajo la más estricta responsabilidad de sus padres o tutores y previo conocimiento informado y firma del mismo que debe tener respecto de los posibles riesgos que implica la aplicación de la vacuna citada, que deben ser hechos de su conocimiento por la autoridad sanitaria, y conforme a las cuestiones de logística y disponibilidad, apliquen la vacuna.

• Es oportuno indicar que la aplicación de la vacuna al infante se encuentra condicionada a que los médicos del área correspondiente, o bien, el médico tratante del niño, en caso de tener algún padecimiento, estimen que es apta físicamente y conforme a su estado de salud, para recibir la vacuna y a que exista consentimiento expreso de los padres o tutores, junto con éstos, pues la oposición eventual del menor no es materia de esta resolución.

Determinación que se impugna en el presente recurso de revisión.

Por su parte, la autoridad recurrente señala esencialmente en sus agravios, lo que a continuación se sintetiza:

A. El a quo en franca contravención a los artículos 128, 129, fracciones V y X, 131, 138 y 147 de la Ley de Amparo, emitió el auto de veintisiete de enero de dos mil veintidós, en el que concede la suspensión de plano al quejoso que tiene seis años de edad, sin que el acto reclamado, consistente en la negativa de inocular a los menores de edad contra el virus SARS-CoV-2, encuadre en alguna de las hipótesis previstas en el numeral 126 de la legislación en cita.

En esa tesitura, la falta de vacunación al menor de edad y el regreso a clases son circunstancias que por sí mismas no ponen en riesgo su vida, ya que su protección está garantizada por el Estado a través de diversas acciones.

B. Aunado a lo anterior, del contenido de las "Recomendaciones provisionales sobre el uso de la vacuna BNT162b2 de Pfizer y BioNTech contra la COVID-19 en el marco de la lista de uso de emergencias",[3] de la Organización Mundial de la Salud que, entre otras cosas, prevé que en México los grupos de atención prioritaria son las niñas, niños y adolescentes de doce a diecisiete años con alguna comorbilidad o condición contemplada como sexto eje de priorización de vacunación, lo que en su momento garantiza el acceso a la vacuna.

Por otro lado, la suspensión otorgada por el juzgado federal, dados sus efectos, impide la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, en atención a que altera de modo sustantivo las etapas de vacunación, contrario a lo que dispone el artículo 129 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, de acuerdo con la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", versión 9.0 de fecha 25 de enero de 2022, en la que no se prevé una etapa específica para la vacunación de menores de doce años, en razón de que no se cuenta con estudios y análisis específicos a gran escala de seguridad y eficacia de las vacunas para este grupo de población.

C. Reitera que no se satisface alguno de los supuestos contenidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo que haga procedente la concesión de la sus-

[3] Consultable en: *https://apps.who.int/iris/handle/10665/343254.*

pensión de plano, toda vez que el único posible impacto que pudiera tener la negativa es no contar con un beneficio clínico que pueda aminorar la transmisión del virus o sus consecuencias, sin que ello pueda considerar un peligro inminente relacionado con la privación de la vida del menor quejoso, además de que el otorgamiento de la medida cuestionada afecta al orden público y al interés social, pues es evidente que la política fue emitida en apego a lo señalado desde el ámbito constitucional.

D. El acuerdo recurrido es ilegal, toda vez que el a quo se extralimitó en sus facultades al dictar la suspensión de plano y desechar el incidente promovido en contra de dicha suspensión, sin aplicar la política de vacunación, cuando en el documento rector no se ha incluido al menor quejoso, determinación que es competencia exclusiva de las autoridades sanitarias que han emitido dicho documento.

Por lo que resulta procedente dejar sin efecto el proveído, en virtud del cual se desechó el incidente promovido en contra de la suspensión dictado el veinte de diciembre de dos mil veintiuno.

La confrontación de las resumidas alegaciones contra el auto del que se duele la autoridad recurrente conduce a determinar su inoperancia, en la medida en que tienden a sostener que el Juez de amparo indebidamente concedió la suspensión de plano al menor quejoso para el efecto de que se procediera a su vacunación contra el virus COVID-19 y desechó el incidente promovido en contra de la suspensión dictado el veinte de diciembre de dos mil veintiuno, toda vez que, a su parecer, no se encuentran satisfechos los requisitos que para su otorgamiento establece el artículo 126 de la Ley de Amparo.

En ese contexto, los cuestionamientos de la autoridad disconforme toman como base un postulado falso, a saber, que en el controvertido constitucional que se estudia se decretó la suspensión de plano y se desechó un incidente de veinte de diciembre de dos mil veintiuno.

Ello es así, pues como se evidenció al reseñar los antecedentes jurídicamente relevantes del caso, el auto recurrido se dictó dentro del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 160/2022 del índice del Juzgado Dé-

cimo Primero de Distrito en el Estado, con residencia en esta ciudad, y en dicho proveído, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, aquí recurrente, no se concedió la suspensión de plano a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo, sino que el titular del citado órgano de control constitucional, al estimar satisfechos los requisitos del diverso 128 del ordenamiento en cita, concedió a la parte quejosa la suspensión provisional de los actos reclamados.

Además, el trámite del citado incidente de suspensión se inició el veintisiete de enero de dos mil veintidós, por lo que en el controvertido constitucional de que se trata no pudo haberse dictado el auto de veinte de diciembre de dos mil veintiuno al que se refiere la disconforme.

Luego, si los agravios expresados, lejos de consistir en razonamientos tendentes a evidenciar que las consideraciones que rigen el auto recurrido son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica, constituyen razonamientos que parten de una premisa falsa, es inconcuso que no combaten los motivos y fundamentos que sostienen la decisión del Juez de Distrito de conceder a la parte quejosa la suspensión provisional de los actos reclamados que le solicitó, por lo cual resulta innegable su inoperancia.

Apoyan lo expuesto los criterios de rubro y texto que a la letra rezan:

"Registro digital: 173401
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Novena Época
"Materias: común
"Tesis: XVII.1o.C.T.36 K
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 1603
"Tipo: aislada

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN SITUACIONES, CONSTANCIAS O PRUEBAS QUE NO OBRAN EN LOS AUTOS DE DONDE EMANA EL ACTO RECURRIDO. Los agravios en la revisión deben consistir en razonamientos lógico-jurídicos tendentes a evidenciar que las consideraciones que rigen la resolución recurrida son con-

trarias a la ley o a su interpretación jurídica; sin embargo, si esos razonamientos descansan o parten de situaciones, constancias o pruebas que no obran en los autos de donde emana el acto recurrido, ello torna inoperantes los agravios, por no contar el tribunal con elementos para determinar si son correctas o no las apreciaciones del recurrente."

"Registro digital: 2001825
"Instancia: Segunda Sala
"Décima Época
"Materias: común
"Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.)
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326
"Tipo: jurisprudencia

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."

"Registro digital: 159947
"Instancia: Primera Sala
"Décima Época
"Materias: común
"Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.)
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 731
"Tipo: jurisprudencia

"AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de

que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo."

No obstante lo anterior, es necesario puntualizar que este órgano colegiado, como criterio reiterado, al resolver sobre el tópico de vacunación contra la COVID-19 a infantes de entre 5 a 11 años, ha analizado los siguientes temas:

A. Naturaleza y alcance de la suspensión en el juicio de amparo. B. Derecho a la protección de la salud y las distintas dimensiones que han sido reconocidas por la Suprema Corte. C. Interés superior de la niñez. D. Derecho a la vacunación conforme al marco legal vigente. Y E. La garantía para la eficacia del derecho humano a la salud, lo cual se ha estudiado a partir de los seis apartados siguientes:

A. La suspensión en el juicio de amparo

Como punto de partida conviene precisar que el artículo 107,[4] fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la posi-

[4] "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
"...
"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado.

bilidad de que los actos reclamados en amparo sean objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria.

Por su parte, el artículo 15,[5] párrafos primero y segundo, del mismo ordenamiento prevé, entre otras cosas, que el órgano jurisdiccional decretará la suspensión de los actos reclamados cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo.

El artículo 125[6] de la ley de la materia dispone que la suspensión se decretará de oficio o a petición de parte y el diverso 126,[7] en sus párrafos primero y segundo establece que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno

"La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."

[5] "Artículo 15. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

"En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado."

[6] "Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

[7] "Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento."

de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; en esos casos, agrega el precepto, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

Fuera de estos casos, la suspensión se decretará a instancia de parte, en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo que establece, en lo conducente, que "con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo", siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado."

O, incluso, de oficio, pero siguiendo el trámite de la suspensión a instancia de parte, en los casos de extradición y siempre que se trate de algún acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado, según lo prevé el artículo 127 de la ley en consulta.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada[8] que la existencia de esta regulación diferenciada obedece,

[8] Por ejemplo, los criterios siguientes: "SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO, CUÁNDO PROCEDE. La fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo, toma como base para conceder la suspensión de plano y de oficio, que se trate de un acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada; caso en el cual no se encuentra la orden de una autoridad del orden administrativo, para que se desaloje a los quejosos de los terrenos que dicen estar poseyendo; pues es indudable que si el acto llegara a ejecutarse, no sería imposible restituirlos de nuevo en el goce de la posesión; de manera que la suspensión debe resolverse en los términos del artículo 124 de la citada ley, o sea, concederse la suspensión provisional y no de plano y de oficio.". (Quinta Época. Registro digital: 334093. Instancia: Segunda Sala. Tipo: aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLIX, Número 7, materias común y administrativa, página 1698).

por lo que hace a la suspensión de oficio y de plano, a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia, como la vida, la libertad o la integridad personal, de ataques que consumarían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo.

En los demás casos, ante la ausencia de este riesgo de consumación irreparable de la violación a derechos fundamentales de especial relevancia, la suspensión procede a petición del quejoso.

Además, de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo es el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, pues es este "juicio de ponderación" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.[9]

En relación con esto último, conviene tener presente que la "apariencia del buen derecho" ya ha sido definida previamente por el Alto Tribunal –inclusive,

"SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITE PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA. La suspensión de oficio procede en los asuntos que no admiten demora alguna, en tanto que de no ordenarse podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación. Ahora bien, la omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión de oficio no está contenida en las hipótesis que limitativamente prevé el artículo 83 de la Ley de Amparo, por lo que en su contra no procede el recurso de revisión; en cambio, en términos del artículo 95, fracción VI, de la citada ley, contra dicha omisión procede el recurso de queja, ya que se trata de una resolución del Juez de Distrito, durante la tramitación del juicio de amparo, que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza puede causar daño o perjuicio al quejoso, no reparable en la sentencia definitiva que se dicte en el juicio. No es obstáculo a lo anterior que el artículo 89 del mencionado ordenamiento legal aluda al recurso de revisión 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano', ya que no contempla el caso en el que ocurra la referida omisión." (Novena Época. Registro digital: 164665. Instancia: Primera Sala. Tipo: jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010. Materia común, tesis 1a./J. 15/2010, página 356).

[9] Conforme a las contradicciones de tesis 146/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 113/2014 de la Primera Sala del mismo tribunal.

así lo reconoce el Órgano Reformador de la Constitución en la exposición de motivos– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, "la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón." (Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011).

Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el Juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, deberá realizar una ponderación entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.

Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que lo relevante para resolver si se concede o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto es que se actualicen los presupuestos consistentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Es decir, el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada, pues ahora conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

a) Un efecto conservativo (media conservativa).

b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada), como se desprende del contenido del artículo 147 de la Ley de Amparo.[10]

En la primera parte del segundo párrafo del precepto citado se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el Juez de amparo al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias, por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente, cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensional tenga por efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado

[10] "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.
"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.
"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.[11]

En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo, o bien, uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una "tutela anticipada", pues mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión.

Lo anterior se traduce en que, ya sea que la afectación (daño o perjuicio) que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de "difícil reparación con motivo de su ejecución", el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, debido a que la finalidad perseguida por el legislador mediante dicha medida suspensional es que cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.

Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el Juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya

[11] Robert Alexy define los principios, cuya estructura corresponde a la de los derechos humanos, como mandatos de optimización de hacer algo, de la mejor manera posible, de acuerdo a las condiciones fácticas y jurídicas del caso concreto. Ante la colisión de principios o derechos humanos, propone la "ponderación" como método de solución.

obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (apariencia del buen derecho) para que la medida suspensional deba ser concedida a fin de que mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.

Por su parte, en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[12] estableció, en lo que aquí interesa, que la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "atendiendo a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el artículo 147 de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados.

Lo que a su vez, señaló, es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado.

En estos términos, indicó, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no, ya que esto último depende, en todo caso, de que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo.

En mérito de lo anterior, resulta que además de prever como efectos de la suspensión tanto provisional como definitiva del acto reclamado, la conservación de la materia del juicio de amparo, para lo cual se deberá ordenar mantener las cosas en el estado que guardan, emitiendo las medidas necesarias para ello; la actual Ley de Amparo contempla expresamente en el artículo 147, cuando la

[12] Tesis publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 286, registro digital: 2021263, de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA."

suspensión sea procedente y siempre que la naturaleza del acto reclamado lo permita, la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión, lo que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta la sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.

Aspecto que tiene estrecha relación con el asomo provisional al fondo del asunto que el juzgador está obligado a efectuar con el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, a fin de resolver si concede o niega la suspensión provisional, acorde con lo previsto en el artículo 138.

Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 15/96, cuyo rubro es: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.",[13] así como la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO."[14]

Lo anterior, evidentemente sin desatender el imperativo de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio y cuidando no lesionar el interés social.

Además, de acuerdo con la redacción del artículo 147 transcrito, no limita los efectos a los preservantes o excepcionalmente restitutorios, sino que al ser el eje del juicio de amparo la protección de los derechos humanos y sus garantías, lo trascendente es que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de

[13] Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 200136, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, página 16.
[14] Novena Época, registro digital: 165659, difundido en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315.

ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se resuelve el juicio en lo principal. Esto no es sino que tenga efectos anticipatorios la suspensión, similares a los de una sentencia provisional, con independencia de que para ello los efectos de la suspensión deban ser preservantes, restitutorios, conservativos o, incluso, anticipatorios, pues ello dependerá de lo necesario para la protección del derecho humano o garantía y de la apariencia del buen derecho, en relación con lo cual será proporcional la medida cautelar de la suspensión. Por ello, no se trata de que se "constituya" un derecho humano a través de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, pues esa interpretación iría en contra del artículo 1o. constitucional, el cual prevé el "reconocimiento" de los derechos humanos y no su concesión por el Estado.[15]

B. Derecho de protección de la salud

El derecho de protección de la salud se encuentra reconocido en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República[16] y ha sido defi-

[15] "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. (El resalte es propio de este tribunal)
"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."
[16] "Artículo 4o. (Constitución General). La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
"...

nido por nuestro Alto Tribunal[17] como un derecho prestacional que el Estado Mexicano se encuentra obligado a reconocer y garantizar.

Además del citado precepto constitucional, los artículos 61 y 139 de la Ley General de Salud y 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dicen:

"Artículo 61. El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el periodo que va del embarazo, parto, postparto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

"La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

"…

"II. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, y en su caso atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual."

"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:

"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."

[17] Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 54/2018.

"...

"IV. La aplicación de sueros, vacunas y otros recursos preventivos y terapéuticos."

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

"Capítulo noveno
"Del derecho a la protección de la salud y a la seguridad social

(Párrafo reformado D.O.F. 23-06-2017)
"Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

"...

"IX. Fomentar y ejecutar los programas de vacunación y el control de la niñez y adolescencia sana para vigilar su crecimiento y desarrollo en forma periódica."

Como se aprecia, dentro del derecho humano a la salud genérico se contempla el específico de las niñas, niños y adolescentes con el carácter de prioritario, a quienes se reconoce el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, en específico, el fomento y ejecución de los programas de vacunación, para lo cual las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de fomentar y ejecutar los citados programas de vacunación.

En el amparo en revisión 378/2014,[18] resuelto por la Segunda Sala, que después fue reiterado por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 89/2015[19] y 33/2015,[20] se ha sostenido que el derecho a la salud puede entenderse como la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud encaminados a la obtención de un determinado bienestar general.

Así, en estos precedentes se ha reiterado que el derecho de protección a la salud no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional de la persona, y se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.[21]

Del mismo modo, se ha sostenido que conforme a los compromisos internacionales del Estado Mexicano –como la Observación General Número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de

[18] Amparo en revisión 378/2014, resuelto por la Segunda Sala el 15 de octubre de 2014, por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán (ponente), Franco González Salas y presidente Aguilar Morales. En contra la Ministra Luna Ramos. Ausente el Ministro Valls Hernández.

[19] Acción de inconstitucionalidad 89/2015, resuelta por el Pleno el 15 de mayo de 2017, por mayoría de ocho votos de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se determinó reconocer la validez del artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra.

[20] Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por el Pleno el 18 de febrero de 2016, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez de los artículos 3, fracción IX y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. El Ministro Cossío Díaz votó en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal.

[21] Así se sustenta en la tesis P. LXVIII/2009, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.". Registro digital: 165826. (TA), Novena. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6.

las Naciones Unidas–, el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de respeto, protección y cumplimiento en relación con él.[22]

En este sentido, se refirió que aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, también impone a los Estados obligaciones de efecto inmediato, como por ejemplo las de garantizar que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas.

Al respecto, el Tribunal Pleno comparte y reitera lo sostenido por la Segunda Sala en el citado amparo en revisión 378/2014, en torno a que el derecho a la salud reconocido en el artículo 4o. de la Constitución General de la República es un derecho complejo que despliega una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado, en el entendido de que la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del estado de bienestar.

De esta manera, la plena realización del derecho humano a la protección de la salud es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar otros derechos y libertades de fuente constitucional y convencional, por lo que la justicia social no puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sin enfermedades y sufrimientos que resulten evitables o tratables y, sobre todo, para evitar una mortalidad prematura.

[22] "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN.". Registro digital: 161333. (TA), Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 29. Tesis P. XVI/2011.

Siguiendo esta noción general del derecho a la protección de la salud, en el precedente referido se determinó que este derecho debe entenderse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[23] como un derecho que incluya el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, por lo que los Estados tienen una obligación positiva consistente en adoptar las medidas necesarias para la reducción de la mortalidad, el tratamiento de las enfermedades y, especialmente, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Respecto de la última obligación referida, la norma internacional no establece expresamente qué tipo de condiciones de asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad se encuentran obligados a establecer los Estados contratantes.

Sin embargo, como se hizo en el amparo en revisión 378/2014, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe leerse armónicamente con el artículo 2 de dicho Pacto,[24] en el sentido de que

[23] "Artículo 12 (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

[24] "Artículo 2 (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
"2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

los Estados Partes deben adoptar –sin discriminación alguna– todas las medidas posibles hasta el máximo de los recursos que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos enunciados en el Pacto, en particular, el derecho de protección de la salud.

Se estimó que es importante tener en cuenta lo resuelto por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General Número 3, de manera que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar por lo menos la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto.

Ahora bien, es importante referir que de acuerdo con la Observación General Número 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[25] el derecho a la salud entraña el derecho a contar con "un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud".

Asimismo, el comité sostuvo que el derecho a tratamiento comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de socorro en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia.

Y por lo que hace al derecho a establecimientos, bienes y servicios de salud, el comité reconoció que ello implica la creación de condiciones que asegure a todas las personas una asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, lo que incluye "el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento

[25] "8. El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud."

apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental".

En síntesis, el derecho al nivel más alto posible de salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, lo que implica, entre otras cuestiones, que el Estado Mexicano: a) cuente con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, cuya naturaleza dependerá particularmente de su nivel de desarrollo; b) que tales establecimientos estén al alcance de la población, en especial, los grupos vulnerables o marginados; y, c) que, además de resultar aceptables desde el punto de vista cultural, deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Igualmente, se ha estimado que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte todas "las medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental".

Además, de conformidad con la tesis P. XIX/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho que nos ocupa comprende la recepción de medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al cuadro básico de insumos del sector salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como derecho humano, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respec-

tivos.[26] En esa línea argumentativa, la obligación de vacunar a un sector de la población vulnerable no debe excluir la vacuna a otro sector, supuestamente menos vulnerable. Además de que ese argumento se orientó a un primer momento en donde eran escasas las vacunas y se carecía de alguna científicamente aprobada respecto al grupo etario al que pertenecen los quejosos.

Asimismo, se advierte que una cuestión fundamental e inherente a la debida protección del derecho a la salud es que los servicios se presten de manera integral, lo que implica que se debe proporcionar un tratamiento adecuado y completo. En este sentido, la debida protección del derecho a la salud incluye,

[26] La tesis citada tiene como datos de localización, rubro y texto siguientes:
Registro digital: 192160. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materia constitucional, tesis P. XIX/2000, página 112.
"SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS. La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud que consagra el artículo 4o., párrafo cuarto de la Carta Magna, establece en sus artículos 2o., 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; que son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un cuadro básico de insumos del sector salud. Deriva de lo anterior, que se encuentra reconocido en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, el que tal garantía comprende la recepción de los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al cuadro básico de insumos del sector salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como garantía individual, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos."

cuando menos, el suministro de medicamentos básicos necesarios para su tratamiento.

Por otra parte, este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social.

Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

Además, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.

Es aplicable la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

"Registro digital: 2019358
"Instancia: Primera Sala
"Décima Época
"Materia: constitucional
"Tesis: 1a./J. 8/2019 (10a.)
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486
"Tipo: jurisprudencia

"DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL. La protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determi-

nado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras."

La Ley General de Salud, en su artículo 2o., establece que ese derecho tiene como finalidad, entre otros puntos, la siguiente:[27]

• El bienestar físico y mental del hombre (y de la mujer) para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

• El disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

• El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud; y,

[27] "Artículo 2. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:
"I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
"II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
"III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
"IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
"V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.
"Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;
"VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud;
"VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud, y
"VIII. La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades."

• El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Por ello, no debe entenderse como un impedimento o una restricción para los beneficiarios de las dependencias y entidades que prestan el servicio de protección de la salud, el hecho de que algún medicamento no esté incluido en el cuadro básico y catálogo de insumos del sector salud, pues atento a la visión progresiva con la que deben apreciarse los derechos fundamentales del gobernado, dichas dependencias y entidades deben suministrar de cualquier forma a sus beneficiarios esos medicamentos, siempre que exista una prescripción médica que lo avale.

Sin que obste a lo anterior que los medicamentos sean de reciente descubrimiento o que únicamente se manejen u obtengan en el sector privado o, incluso, que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud (criterio utilitarista), pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo (quejoso) de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado a su favor como derecho humano de primer nivel y del correlativo deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos.[28]

[28] Al respecto, se comparte el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, sostenido en la tesis aislada de rubro y texto siguientes:
Registro digital: 2010052. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, materia constitucional, tesis IX.1o.1 CS (10a.), página 2014.
"DERECHO HUMANO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. PARA GARANTIZARLO, EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DEBE SUMINISTRAR A SUS BENEFICIARIOS LOS MEDICAMENTOS QUE SE LES PRESCRIBAN, AUN CUANDO NO ESTÉN INCLUIDOS EN EL CUADRO BÁSICO Y CATÁLOGO DE INSUMOS DEL SECTOR SALUD. La protección de la salud constituye un derecho fundamental que el Estado está obligado a garantizar; y que está tutelado por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales se advierte que los servicios básicos de salud consisten, entre otros aspectos, en la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, para cuyo efecto habrá un cuadro básico y catálogo de insumos del sector salud. No obstante, no debe entenderse como un impedimento o una restricción para los beneficiarios de las dependencias y entidades que prestan el servicio de protección de la salud, el hecho de que

En cuestiones de salud, debe verificarse la existencia de un riesgo sanitario, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la institución responsable o correspondiente, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional la aplicación de la vacuna en cuestión.

Al respecto, se tiene que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 154/2005-PS, expuso que en los procesos de toma de decisiones –en el caso que resolvió sobre una acción de paternidad–, los avances de la ciencia y la tecnología que pueden presentarse a través de las opiniones de expertos, son indispensables para ayudar a los Jueces a comprender cuestiones que exceden su campo de conocimiento.

Lo anterior, porque: "Los tribunales cada vez con mayor frecuencia requieren allegarse de evidencia científica para la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, debido a los avances de los últimos tiempos en el campo de la ciencia y a las repercusiones que esos hallazgos pueden representar para el derecho. De esta forma, en muchas ocasiones los juzgadores requieren contar con la opinión de expertos en esas materias para proferir sus fallos de una manera informada y evitar incurrir en especulaciones en torno a ámbitos del conocimiento que van más allá del conocimiento del derecho que el juzgador debe tener." (Pág. 22, párr. 2).

En esta línea, la Primera Sala refirió también que "el derecho y la ciencia son dos de las fuentes de autoridad más importantes para los gobiernos moder-

algún medicamento no esté incluido en ese cuadro básico, como se advierte del criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XIX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112, de rubro: 'SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.' Por tanto, atento a la visión progresiva con la que deben apreciarse los derechos fundamentales del gobernado, dichas dependencias y entidades, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, deben suministrar a sus beneficiarios esos medicamentos, aun cuando no estén en ese cuadro básico, siempre que exista una prescripción médica que lo avale."

nos, aun cuando tienen origen, fundamentos y alcances diversos. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos sin importar el contexto inmediato de su generación; de ahí que frecuentemente orienten las políticas públicas y sirvan de fundamento para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, ello a partir de las diversas modalidades de relación que entre ambos se generan." (Pág. 23, párr. 1).

Por las razones apuntadas, en la sentencia se consideró necesario establecer algunos criterios para orientar a los Jueces en el proceso de discernir qué tipo de hallazgos científicos pueden y deben ser admitidos como medios de prueba para emitir una decisión más informada cuando se enfrentan a ámbitos del conocimiento que van más allá del campo jurídico. (pág. 24, párr. 1)

Así, señaló que para que un órgano jurisdiccional pueda apoyarse válidamente en una opinión de algún experto en una rama de la ciencia, es necesario que esa opinión tenga las siguientes características: (i) que la evidencia científica sea relevante para el caso concreto en estudio, es decir, que mediante la misma pueda conocerse efectivamente la verdad de los hechos sujetos a prueba; y, (ii) que la evidencia científica sea fidedigna, esto es, que se haya llegado a ella a través del método científico, para lo cual se requiere, generalmente, que la teoría o técnica científica de que se trate: (a) haya sido sujeta a pruebas empíricas, o sea, que haya estado sujeta a pruebas de refutabilidad; (b) haya estado sujeta a la opinión, revisión y aceptación de la comunidad científica; (c) se conozca su margen de error potencial; y, (d) existan estándares que controlen su aplicación.

De esa contradicción de tesis derivó el criterio aislado siguiente:

"Registro digital: 173072
"Instancia: Primera Sala
"Novena Época
"Materias: común
"Tesis: 1a. CLXXXVII/2006

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, marzo de 2007, página 258

"Tipo: aislada

"CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO. Los tribunales cada vez con mayor frecuencia requieren allegarse de evidencia científica para la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, debido a los avances de los últimos tiempos en el campo de la ciencia y a las repercusiones que esos hallazgos pueden representar para el derecho. De esta forma, en muchas ocasiones los juzgadores requieren contar con la opinión de expertos en esas materias para proferir sus fallos de una manera informada y evitar incurrir en especulaciones en torno a ámbitos del conocimiento que van más allá del conocimiento del derecho que el juzgador debe tener. Al respecto, debe tenerse presente que el derecho y la ciencia son dos de las fuentes de autoridad más importantes para los gobiernos modernos, aun cuando tienen origen, fundamentos y alcances diversos. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos sin importar el contexto inmediato de su generación; de ahí que frecuentemente orienten las políticas públicas y sirvan de fundamento para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, ello a partir de las diversas modalidades de relación que entre ambos se generan. Precisamente por ello, en diversas decisiones jurisdiccionales, como sobre la acción de paternidad, por ejemplo, los avances de la ciencia son indispensables para auxiliar al juzgador a tomar sus decisiones. La propia ley lo reconoce así al permitir que de diversas maneras se utilicen como medios de prueba diversos elementos aportados por la ciencia y la tecnología. En esos casos, debido a la naturaleza de las cuestiones que serán materia de la prueba, al requerirse conocimientos científicos y tecnológicos, se utiliza la prueba pericial, mediante la cual un especialista presta auxilio al juzgador en un área en la que éste no es un experto. Ahora bien, para que un órgano jurisdiccional pueda apoyarse válidamente en una opinión de algún experto en una rama de la ciencia, es necesario que esa opinión tenga las siguientes características: a) Que la evidencia científica sea relevante para el caso concreto en estudio, es decir, que a través de la misma pueda efectivamente conocerse

la verdad de los hechos sujetos a prueba, y b) que la evidencia científica sea fidedigna, esto es, que se haya arribado a ella a través del método científico, para lo cual se requiere, generalmente, que la teoría o técnica científica de que se trate haya sido sujeta a pruebas empíricas, o sea, que la misma haya sido sujeta a pruebas de refutabilidad; haya sido sujeta a la opinión, revisión y aceptación de la comunidad científica; se conozca su margen de error potencial, y existan estándares que controlen su aplicación. Si la prueba científica cumple con estas características, el juzgador puede válidamente tomarla en cuenta al momento de dictar su resolución."

C. Interés superior de la niñez

En cuanto al interés superior de la niñez, en su doctrina constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación[29] se ha pronunciado en el sentido de

[29] Dicho criterio está contenido en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2020401, publicada en la Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que a continuación se transcribe:
"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

que el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el "interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales."

La Suprema Corte precisó que debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y, (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

En ese orden, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior de los menores de edad y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, dado el interés reforzado que tiene el Estado por preservar y privilegiar la especial condición de desventaja y vulnerabilidad de los menores de edad.

Además, al resolver el amparo directo en revisión 4168/2020, en acuerdo correspondiente al día doce de mayo de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el interés superior del menor como norma de procedimiento. Señaló que el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones jurisdiccionales que le afecten.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el interés superior de la niñez "deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que 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".

El derecho del interés superior del menor prescribe que ese interés se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño".[30] Esto significa que en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá",[31] lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

Así, consideró la Sala, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas, legislativas o judiciales deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación. De tal suerte que el interés superior de la niñez constituye un derecho sustantivo, un principio jurídico y una norma de procedimiento.[32]

Como norma de procedimiento, el interés superior del niño exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, se "deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados".[33] Así, la "evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales".[34]

[30] ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). 29 de mayo de 2013. Párrafo 17.
[31] Ídem.
[32] Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), intitulada: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."
[33] ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 (2013) ... op. cit. Párrafo 6, inciso c).
[34] Ídem.

Por ende, el Estado tiene la "obligación de velar porque todas las decisiones judiciales ... relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño y la importancia que se le ha atribuido en la decisión".[35] La obligación jurídica "se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños".

Ello abarca, "en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos".[36] Es decir, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños, "así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños".[37]

En congruencia con lo anterior, el precepto 18 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que en todas las medidas concernientes a los menores de edad "que tomen los órganos jurisdiccionales ... se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio".

Cuando se precisa que los tribunales deberán atender al interés superior como una consideración primordial en la toma de decisiones jurisdiccionales, ello debe entenderse "a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia ... y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna".[38] El interés superior del niño se aplicará "a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención (de los Derechos del Niño) o en otros tratados de derechos humanos".[39]

[35] Ibídem, párrafo 14, inciso b).
[36] Ibídem, párrafo 19.
[37] Ídem.
[38] Ibídem, párrafo 27.
[39] Ibídem, párrafo 33.

Para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a que se atienda, "se deben establecer y aplicar algunas salvaguardas procesales que estén adaptadas a sus necesidades". En el entendido de que, como se ha expuesto, el "concepto de interés superior del niño es en sí mismo una norma de procedimiento".

Concluyó que respecto a tales garantías o salvaguardas procesales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes enuncia diversas que deben ser observadas por los órganos jurisdiccionales,[40] destacándose desde

[40] "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;
"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;
"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;
"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;
"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;
"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;
"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;
"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;
"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

luego, dos fundamentales en la toma de toda decisión judicial, a saber: (I) garantizar "la protección y prevalencia del interés superior de la niñez"; y, (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".

D. El derecho a la vacunación en México

Por otra parte, en términos de la Ley General de Salud, en nuestro país existen dos esquemas de vacunación: el Programa de Vacunación Universal y los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud, que la antes citada norma contempla para condiciones excepcionales.

Respecto al primero, en los lineamientos generales 2022[41] se precisa que el Programa de Vacunación Universal es una política pública de salud, cuyo objetivo es otorgar protección específica a la población contra enfermedades que son prevenibles a través de la aplicación de vacunas, señalando entre sus metas y objetivos que se pretende alcanzar y mantener el 95 % de cobertura de vacunación por entidad federativa con cada uno de los biológicos.

Sobre la Ley General de Salud y su regulación en relación con las vacunas, debe resaltarse que el legislador suele incorporar en las leyes ordinarias el desarrollo de los principios que contienen derechos humanos de manera eficiente, implementando así principios y reglas en la ley que, como en la especie, desarrollan y protegen desde el ámbito de la legislación ordinaria el derecho humano a la salud, en su vertiente de las vacunas, superando disposiciones administrativas que no pueden coartar o limitar, bajo el pretexto de la interpretación, el derecho humano consagrado constitucional y convencionalmente e instrumentado y ampliado por el Poder Legislativo, pues de acuerdo con el principio de progresi-

"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y

"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales."

[41] Consultable en: *Lineamientos_PVU 2022_12062021135145.PDF (www.gob.mx).*

vidad, el derecho humano ha sido potencializado y no debe retrotraerse, también acorde al principio pro persona. De allí que, como se verá a continuación, si en la Ley General de Salud se prevén una serie de reglas y principios que amplían el derecho a la salud, en materia de vacunas, ello debe ser la premisa de donde parta el análisis jurídico del tema que nos ocupa.

Ahora, si bien es cierto que, según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (registro digital: 161368),[42] por lo común los derechos fundamentales tienen la estructura de principios, porque siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados, también lo es que se puede sostener que hay reglas contenidas en la ley secundaria que desarrollan dichos derechos fundamentales, compartiendo con ello la naturaleza de éstos. En efecto, la estructura normativa típica de los derechos fundamentales no es, por lo común, la propia de las reglas –normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas que se aplican mediante razonamientos subsuntivos–, sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas.

Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Sin embargo, también es cierto y permisible en las democracias constitucionales actuales que la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o

[42] De datos de localización y rubro siguientes:
Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P. XII/2011. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 23. Tipo: aislada. "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA."

menos aceptado de reglas (emitidas por el legislador) que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos.

Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos, en las Constituciones mismas o en la ley secundaria, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas como las que nos ocupan, en relación con las vacunas en la Ley General de Salud, que regulen derechos derivados de los fundamentales, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa –llegado el caso– debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger, a su vez, derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado.

Esa interpretación debe hacerse a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos (tesis 2000263).[43] Este tribunal no advierte que haya extralimitado el derecho humano

[43] Registro digital: 2000263, Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis 1a. XXVI/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, tipo: aislada.
"PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro *personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida

a la salud el legislador, por lo que dicha legislación, Ley General de Salud, debe tomarse en consideración al resolver sobre la apariencia del buen derecho en la ponderación con el interés social en la suspensión del acto reclamado solicitado por el quejoso en el presente asunto. Lo anterior se demostrará a continuación:

En efecto, en los artículos 144, 157 Bis 1, 157 Bis 2, 157 Bis 3, 157 Bis 4, 157 Bis 5, 157 Bis 6, 157 Bis 7, 157 Bis 8, 157 Bis 9, 157 Bis 10, 157 Bis 11, 157 Bis 12, 157 Bis 13, 157 Bis 14, 157 Bis 15, 157 Bis 16, 404 y 408 de la Ley General de Salud se contienen principios y reglas sobre el derecho humano a la salud (derivados del artículo 4o. constitucional) y que, a través de una ingeniería legislativa, lo desarrollan en dicha ley, los cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 144. La vacunación contra enfermedades transmisibles, prevenibles por ese medio de inmunización, que estime necesaria la Secretaría de Salud, será obligatoria en los términos que fije dicha dependencia y de acuerdo con lo previsto en la presente ley."

"Artículo 157 Bis 1. (Principio de vacunación universal y regla gratuita) Toda persona residente en el territorio nacional tiene 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 el Programa de Vacunación Universal, de conformidad con esta ley, independientemente del régimen de seguridad social o protección social al que pertenezca.

cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro *personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro."

"Las personas que ejerzan la patria potestad, tutela, guarda o, en términos generales, sean responsables de menores o incapaces, estarán obligados a tomar todas las medidas necesarias para que éstos reciban las vacunas contenidas en el Programa de Vacunación Universal."

"Artículo 157 Bis 2. 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.

"Para efectos de esta ley, por grupo de población cautiva se entiende al conjunto de personas que se encuentran bajo custodia en instituciones del Estado cuyo servicio es de cuidado, capacitación, control o que comparten de manera, tanto temporal como permanente, un área geográfica específica.

"Los responsables de las instituciones a que se refiere este artículo darán todas las facilidades y colaborarán en el desarrollo de las actividades de vacunación y control de las enfermedades prevenibles por vacunación."

"Artículo 157 Bis 3. 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."

"Artículo 157 Bis 4. Para efectos de este capítulo, corresponde a la Secretaría de Salud:

"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."

"Artículo 157 Bis 5. En el Programa de Vacunación Universal se integrarán aquellas vacunas que determine la Secretaría de Salud, con la opinión del Consejo Nacional de Vacunación."

"Artículo 157 Bis 6. (Regla de suficiencia presupuestaria) 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."

"Artículo 157 Bis 7. (Regla de evidencia científica racional y objetiva) El consejo se regirá por las disposiciones contenidas en esta ley, su reglamento interno y demás normativa aplicable, basando su actuación en la evidencia científica, así como en los criterios de racionalidad y objetividad."

"Artículo 157 Bis 8. Las vacunas deberán ser aplicadas por personal de salud capacitado para tal efecto."

"Artículo 157 Bis 9. La cartilla nacional de vacunación es un documento gratuito, único, individual e intransferible, a través del cual se lleva el registro y el control de las vacunas que sean aplicadas a las personas.

"La Secretaría de Salud determinará las características y el formato único de la cartilla nacional de vacunación, misma que deberá ser utilizada en todos los

establecimientos de salud de los sectores público, social y privado, en todo el territorio nacional."

"Artículo 157 Bis 10. (Responsabilidad de reporte y aviso) Los establecimientos y el personal de salud de los sectores público, social y privado deberán registrar y notificar a la Secretaría de Salud la presencia de casos de enfermedades prevenibles por vacunación y eventos supuestamente atribuibles a dicha inmunización, de conformidad con lo que señale esta ley y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 157 Bis 11. (Principio de mayor calidad de las vacunas y prioridad de importación por salud pública y seguridad nacional) 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 esta ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables, a efecto de salvaguardar la seguridad en la administración de las vacunas.

"Los procedimientos para la autorización del registro, importación y liberación de vacunas serán considerados como prioritarios en razón de su importancia para la salud pública y la seguridad nacional. En casos de emergencia, dichos procedimientos se atenderán de manera inmediata."

"Artículo 157 Bis 12. (Reglas de abasto, disponibilidad y distribución) El Estado Mexicano procurará el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación."

"Artículo 157 Bis 13. (Derecho de suficiencia presupuestaria para el abasto, disponibilidad y distribución de vacunas) Con base en lo establecido en el artículo anterior, la Cámara de Diputados asignará en cada ejercicio fiscal, los recursos presupuestarios suficientes para ese fin."

"Artículo 157 Bis 14. (Distribución de los anteriores principios y derechos en el ámbito local) La operación del Programa de Vacunación Universal en el ámbito local, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, quienes deberán contar con los recursos físicos, materiales y humanos necesarios."

"Artículo 157 Bis 15. (Vigilancia) La Secretaría de Salud supervisará el cumplimiento de los indicadores de desempeño del Programa de Vacunación Universal

que servirán como elemento para la vigilancia del uso eficiente de los recursos que se destinen a las acciones de inmunización."

"Artículo 157 Bis 16. (Autosuficiencia científica y productora en materia de vacunas) La Secretaría de Salud promoverá la investigación, desarrollo y producción de vacunas en el territorio nacional, en coordinación con las instancias competentes."

"Artículo 404. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"I. El aislamiento;

"II. La cuarentena;

"...

"IV. La vacunación de personas."

"Artículo 408. Las autoridades sanitarias competentes ordenarán la vacunación de personas como medida de seguridad, en los siguientes casos:

"I. Cuando no hayan sido vacunadas, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 144 de esta ley;

"II. En caso de epidemia grave."

(Los tesauros en algunos de los artículos son propios de este tribunal)

De acuerdo con las disposiciones transcritas se advierten los siguientes principios y reglas:

a) Principio de vacunación universal y regla gratuita.

b) Regla de suficiencia presupuestaria.

c) Principio de interpretación y actuación, en materia de vacunas, bajo evidencia científica, así como en los criterios de racionalidad y objetividad.

d) Regla de responsabilidad de reporte y aviso.

e) Principio de mayor calidad de las vacunas.

f) Prioridad de importación por salud pública.

g) La regla de las vacunas como cuestión de seguridad nacional.

h) Reglas de abasto, disponibilidad y distribución.

i) Regla de suficiencia presupuestaria para el abasto, disponibilidad y distribución de vacunas.

j) Regla de vigilancia del uso eficiente de los recursos que se destinen a las acciones de inmunización.

k) Principio de autosuficiencia científica y productora en materia de vacunas.

Asimismo, disponen los preceptos transcritos que la vacunación contra enfermedades transmisibles, prevenibles por ese medio de inmunización, que estime necesaria la Secretaría de Salud, será obligatoria en los términos que fije dicha dependencia y de acuerdo con lo previsto en la ley; la vacunación se considera una medida de seguridad sanitaria, por lo que las autoridades sanitarias competentes ordenarán la vacunación, entre otros, en caso de epidemia grave.

Se prevé el derecho de toda persona residente en el territorio nacional 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 el Programa de Vacunación Universal, de conformidad con esta ley, independientemente del régimen de seguridad social o protección social al que pertenezca; lo que a juicio de este tribunal, por analogía, dichas reglas y principios deben hacerse extensivos a los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud, con las modulaciones conducentes y de acuerdo con la disponibilidad de las vacunas, sin que la cuestión presupuestaria sea un impedimento para conseguir y aplicar la mejor del mercado, que en el presente caso, por los datos científicos señalados

en la resolución recurrida, corresponde a la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech) para el grupo etario de cinco a once años, la cual correctamente se determinó en la resolución recurrida y que es acorde con el principio de mayor calidad de las vacunas previsto en el artículo 157 Bis 11 de la Ley General de Salud.

Las personas que ejerzan la patria potestad, tutela, guarda o, en términos generales, sean responsables de menores o incapaces, estarán obligados a tomar todas las medidas necesarias para que éstos reciban las vacunas contenidas en el Programa de Vacunación Universal, cuestión que este tribunal también considera aplicable a la vacunación extraordinaria por identidad de razón.

Los procedimientos para la autorización del registro, importación y liberación de vacunas serán considerados como prioritarios en razón de su importancia para la salud pública y, además, porque las vacunas son consideradas por el legislador como de seguridad nacional. En casos de emergencia, dichos procedimientos se atenderán de manera inmediata.

Se establece como regla la suficiencia presupuestaria que el Estado Mexicano procurará para el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación. Para ello, se prevé que la Cámara de Diputados asignará en cada ejercicio fiscal los recursos presupuestarios suficientes para ese fin. En materia de vacunación hay que ser extremadamente cuidadosos en no sacrificar la calidad en aras del ahorro, según lo dispuso el legislador en la exposición de motivos de la reforma referida a la Ley General de Salud.

Para llegar a las anteriores conclusiones, debe tenerse presente la exposición de motivos relativo al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de vacunación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, como elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, como uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica; así, aquélla en lo conducente dice:

"Actualmente no existe un marco jurídico que otorgue permanencia, solidez y sustentabilidad al Programa Mexicano de Vacunación. Solamente existen 10

artículos en la vigente Ley General de Salud que refieren a la vacunación –incluyendo dos menciones a vacunas de uso veterinario–; no hay un título o capítulo dedicado a vacunas específicamente, sino artículos dispersos, en los cuales la vacunación ni siquiera es referida como un derecho de las personas. El Consejo Nacional de Vacunación no está contemplado en la ley; subsiste como un decreto del Ejecutivo Federal. Tampoco existe disposición alguna que garantice la existencia de una línea presupuestal específica.

"...

"La inmunización de la población y la reducción de enfermedades prevenibles, ambas por medio de la vacunación, son asuntos de salud pública y de seguridad nacional e internacional, las cuales requieren de la participación activa y permanente de todas las instituciones de nuestro país, públicas y privadas, coordinadas por el Gobierno Federal y en consonancia con las disposiciones internacionales, previniendo con ello múltiples riesgos que atentan contra la salud de la población, la gobernabilidad y que ponen en riesgo la estabilidad social, económica y política de México.

"...

"En ese sentido, la presente iniciativa toma en consideración la referida ley marco y retoma varias de sus disposiciones para incorporarlas a nuestra legislación. Dichas disposiciones incluyen modificaciones para mejorar no sólo el esquema de vacunación, sino derribar barreras regulatorias, presupuestales, operativas y de producción de vacunas para colocar a México nuevamente como punta de lanza en la materia y asegurar que ningún mexicano o mexicana mueran por enfermedades prevenibles.

"Las estrategias de inmunización de la población contra enfermedades catastróficas, para ser exitosas, dependen de la implementación de medidas que son siempre de carácter nacional; obligatoria, predominante e incontrovertible; y que, incluso, ante una emergencia sanitaria, pudiesen requerir de medidas extraordinarias.

"Por ello, es imperante establecer con claridad en la Ley General de Salud que las disposiciones en materia de vacunación son adoptadas única y exclusivamente

por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Salud, instancia rectora del Sistema Nacional de Salud y máxima responsable de la determinación e instrumentación de las políticas de prevención, control y atención de riesgos sanitarios.

"Las políticas en materia de vacunación, a diferencia de cualquier otra medida sanitaria, requieren que una única autoridad centralice, coordine y determine todos y cada uno de sus componentes, desde el diseño de la estrategia de inmunización; el proceso de adquisición de los insumos necesarios; su resguardo en óptimas condiciones y suministro a cada rincón del país; la estricta supervisión de la seguridad y eficacia de los biológicos; y la permanente vigilancia epidemiológica.

"Recientemente se le propuso a este Congreso de la Unión reformar el Sistema Nacional de Protección Social en Salud para establecer disposiciones en materia de transparencia y uso efectivo de los recursos que la Federación aporta para el Seguro Popular; paralelamente se impulsan esquemas de compras coordinadas entre las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud.

"Si bien es cierto que las condiciones actuales de la economía nacional, aunado a las recientes recomendaciones internacionales en materia de gerencia pública, abogan por estrategias que permitan un uso más eficiente de los recursos públicos a disposición del Estado, en beneficio de las finanzas públicas, en materia de vacunación hay que ser extremadamente cuidadosos en no sacrificar la calidad en aras del ahorro, motivo por el cual la iniciativa que ahora se somete a su consideración propone:

"• Consolidar la vacunación como un derecho.

"• Otorgar a las vacunas el carácter de insumos de seguridad nacional.

"• Fortalecer el papel conductor del Consejo Nacional de Vacunación para garantizar la rectoría normativa del Poder Ejecutivo Federal.

"• Reforzar la operación continua del programa, incluyendo el establecimiento de mecanismos para la coordinación de compras en todas las instituciones de salud.

"• Consolidar los mecanismos de análisis y toma de decisiones para asegurar la oportuna incorporación de nuevas vacunas al esquema de inmunizaciones.

"• Garantizar que año con año se cuente con los recursos etiquetados para la adquisición y aplicación de las vacunas incluidas en el esquema de vacunación, de manera progresiva e irreversible, para cubrir las coberturas necesarias.

"Asegurar la suficiencia presupuestal para la instrumentación de las acciones de vacunación desde la ley establece el andamiaje financiero que requieren las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud para garantizar el acceso a los servicios de inmunización, al mismo tiempo que no implica un gasto adicional, sino una inversión en salud pública que a su vez se traduce en aumentar la prevención de las enfermedades para las cuales existe vacuna."

Medularmente se estimó por el Legislativo que en materia de vacunación hay que ser extremadamente cuidadosos en no sacrificar la calidad en aras del ahorro, motivo por el cual se propuso:

• Consolidar la vacunación como un derecho.

• Otorgar a las vacunas el carácter de insumos de seguridad nacional.

• Fortalecer el papel conductor del Consejo Nacional de Vacunación para garantizar la rectoría normativa del Poder Ejecutivo Federal.

• Reforzar la operación continua del programa, incluyendo el establecimiento de mecanismos para la coordinación de compras en todas las instituciones de salud.

• Consolidar los mecanismos de análisis y toma de decisiones para asegurar la oportuna incorporación de nuevas vacunas al esquema de inmunizaciones.

• Garantizar que año con año se cuente con los recursos etiquetados para la adquisición y aplicación de las vacunas incluidas en el esquema de vacunación, de manera progresiva e irreversible, para cubrir las coberturas necesarias.

• Asegurar la suficiencia presupuestal para la instrumentación de las acciones de vacunación.

De ahí que queda claro que la vacunación se ha consolidado como un derecho humano a la salud, para cuya eficacia se requiere la oportuna incorporación

de nuevas vacunas al esquema de inmunizaciones y, además, que se garantice que año con año se cuente con los recursos etiquetados para su adquisición y aplicación, de manera progresiva e irreversible, para cubrir las coberturas necesarias.

E. Garantía del derecho humano a la salud

Relacionado con lo anterior, es importante señalar que de acuerdo con el principio de que al garantizar el derecho humano a la salud, el Estado debe adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, su plena efectividad; de ahí que las autoridades responsables recurrentes no puedan argumentar la falta de presupuesto para cumplir con la medida cautelar, atendiendo al contenido del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los amparos en revisión 226/2020 y 227/2020, resueltos el once de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las autoridades responsables de prestar asistencia médica y tratamiento a los pacientes usuarios de alguna institución que integre el Sistema Nacional de Salud, deben garantizar el derecho humano a la salud mediante la valoración de los criterios siguientes:

1) Subjetivo, de acuerdo con el cual el Estado deberá actuar con el propósito de procurar el tratamiento terapéutico y farmacéutico del paciente, ya sea para lograr su reversibilidad o curación o, de ser diagnosticado con una enfermedad crónico y/o degenerativa, procurar la garantía del tratamiento necesario para el control de su sintomatología, así como el control del deterioro de su integridad física y psíquica, es decir, tomando en cuenta el estado de salud del paciente, así como sus requerimientos clínicos y médicos;

2) Objetivo, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento sea adecuado, de modo que si el paciente requiere algún medicamento, éste contenga las sales originales o genéricas que conserven la biodisponibilidad y bioequivalencia de las sales originales para su efectividad;

3) Temporal, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento del paciente se garantice de forma oportuna, permanente y constante; y,

4) Institucional, de acuerdo con el cual el Estado debe garantizar que las unidades médicas o instituciones de salud que se encarguen de la garantía del tratamiento lo hagan de conformidad con los estándares más altos de tecnología y especialización médica.

De esos asuntos derivó la tesis siguiente:

"Registro digital: 2022888
"Instancia: Primera Sala
"Décima Época
"Materia: constitucional
"Tesis: 1a. XIV/2021 (10a.)
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 84, Tomo II, marzo de 2021, página 1222
"Tipo: aislada

"DERECHO HUMANO A LA SALUD. CRITERIOS QUE DEBEN VALORARSE PARA SU EFECTIVA GARANTÍA (OBJETIVO, SUBJETIVO, TEMPORAL E INSTITUCIONAL).

"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades responsables de prestar asistencia médica y tratamiento a los pacientes usuarios de alguna institución que integre el Sistema Nacional de Salud, deben garantizar el derecho humano a la salud mediante la valoración de los criterios siguientes: 1) subjetivo, de acuerdo con el cual el Estado deberá actuar con el propósito de procurar el tratamiento terapéutico y farmacéutico del paciente, ya sea para lograr su reversibilidad o curación o, de ser diagnosticado con una enfermedad crónico y/o degenerativa, procurar la garantía del tratamiento necesario para el control de su sintomatología, así como el control del deterioro de su integridad física y psíquica, es decir, tomando en cuenta el estado de salud del paciente, así como sus requerimientos clínicos y médicos;

2) objetivo, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento sea adecuado, de modo que si el paciente requiere algún medicamento, éste contenga las sales originales o genéricas que conserven la biodisponibilidad y bioequivalencia de las sales originales para su efectividad; 3) temporal, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento del paciente se garantice de forma oportuna, permanente y constante; y, 4) institucional, de acuerdo con el cual el Estado debe garantizar que las unidades médicas o instituciones de salud que se encarguen de la garantía del tratamiento lo hagan de conformidad con los estándares más altos de tecnología y especialización médica.

"Justificación: Los criterios aludidos deben evaluarse en la medida en que se trata de la garantía del derecho humano a la salud; derecho económico, social y cultural, cuyo cumplimiento es progresivo, y cuya efectividad depende de los medios de los que disponga el Estado para su satisfacción, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño."

En cuanto al tema, en el amparo en revisión 378/2014, resuelto en sesión correspondiente al quince de octubre de dos mil catorce, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la litis consistía en determinar si las condiciones en las que el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) proporcionó la atención médica a los pacientes afectados resultó apegado al derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental o si, por el contrario, estuvieron indebidamente expuestos a adquirir otras infecciones, enfermedades y trastornos que pudieron prolongar su tratamiento e, incluso, poner en peligro su salud y su vida.

En ese asunto se consideró que las autoridades incumplieron las obligaciones previstas en los artículos 4o. constitucional, 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En consecuencia, se otorgó el amparo a los afectados y se determinó que el INER, en coordinación con el Comisionado Nacional de Protección en Salud y el Comité Técnico del Fideicomiso

en Protección Social en Salud, debía tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar el derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud de los pacientes afectados, considerando que eran portadores del VIH, por lo que debían recibir su tratamiento médico en instalaciones separadas del resto de los pacientes, a efecto de evitar el contagio de alguna enfermedad.

Destaca de la ejecutoria que las normas internacionales imponen al Estado Mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga. Así, cuando el Estado contratante, aduciendo una falta de recursos, incumpla con la plena realización del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, o bien, no asegure los niveles esenciales del mismo, corresponderá no sólo a éste comprobar dicha situación sino, además, debe acreditar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición, habida cuenta que en el uso de su arbitrio para el desarrollo de las políticas públicas, y para las decisiones atinentes a la distribución o redistribución de recursos, debe tomar en cuenta a los grupos vulnerables, así como las situaciones de riesgo, en el entendido que se encuentra proscrito que incurra en decisiones que resulten arbitrarias o discriminatorias.

Es aplicable la tesis siguiente:

"Registro digital: 2022889
"Instancia: Primera Sala
"Décima Época
"Materia: constitucional
"Tesis: 1a. XV/2021 (10a.)
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 84, Tomo II, marzo de 2021, página 1224
"Tipo: aislada

"DERECHO HUMANO A LA SALUD. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS HASTA EL MÁXIMO DE LOS

RECURSOS DE QUE DISPONGA PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE SU PLENA EFECTIVIDAD.

"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece el cual, por su parte, se limitó a justificar esa falta de entrega por la inexistencia física del medicamento.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en aras de garantizar el derecho humano a la salud, el Estado debe adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, su plena efectividad. En esa tesitura, tiene la carga de la prueba de demostrar que realizó el esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, sus obligaciones mínimas requeridas en materia de salud.

"Justificación: Lo anterior, en virtud de la diferencia entre la 'incapacidad' y la 'renuencia' del Estado a cumplir con dicha garantía, en atención a que la 'incapacidad' del Estado para garantizar el derecho humano a la salud parte de su obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, o bien, justificar que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para garantizar ese derecho; mientras que la 'renuencia' del Estado se presenta cuando no está dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud, violando entonces las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De ahí que las violaciones del derecho a la salud pueden producirse por no adoptar las medidas necesarias que emanan de las obligaciones legales, como no contar con políticas o legislación que favorezca el nivel más alto de salud posible, o no hacer cumplir las leyes existentes en la materia."

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el incidente de inejecución 493/2001, en sesión de veintiocho de febrero de dos mil dos, determinó que el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos[44] acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfatizar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable.

Además, dijo, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnera la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución General de la República, en razón de que el cumplimiento de la suspensión decretada en el incidente deducido de un juicio de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la supremacía de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en estas hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad.

[44] "Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

Asimismo, considera que tal proceder tampoco contravendría el artículo 134 del Ordenamiento Fundamental, relativo al manejo de los recursos económicos con apego al principio de honradez, la cual se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno, pues no hay improbidad alguna en cumplir un mandato de suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo, por el contrario, es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución y, por ende, los mandatos de amparo que derivan de ésta, cuya finalidad es el restablecimiento del orden constitucional.

Consideraciones que sirvieron de sustento para emitir la tesis, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO."[45]

En esa tesitura, las responsables tienen la carga de la prueba de demostrar que realizaron el esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, sus obligaciones mínimas requeridas en materia de salud.

Lo anterior, en virtud de la diferencia entre la "incapacidad" y la "renuencia" del Estado a cumplir con dicha garantía, en atención a que la "incapacidad" del Estado para garantizar el derecho humano a la salud parte de su obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, o bien, justificar que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para garantizar ese derecho; mientras que la "renuencia" del Estado se presenta cuando no está dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud, violando entonces las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De ahí que las violaciones del derecho a la salud pueden producirse por no adoptar las medidas necesarias que emanan de las obligaciones legales, como no contar con políticas o legislación

[45] Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época. Registro digital: 187083. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Tomo XV, abril de 2002, materia constitucional, tesis P. XX/2002, página 12.

que favorezca el nivel más alto de salud posible, o no hacer cumplir las leyes existentes en la materia.[46]

Además, la misma Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las autoridades del Estado que se encuentren directamente obligadas a garantizar el derecho humano a la salud deben brindar asistencia médica y tratamiento a sus pacientes usuarios de forma oportuna, permanente y constante; este último, además, debe ser entregado tomando en cuenta su estado de salud, así como sus requerimientos médicos y clínicos, adquiriendo particular importancia cuando se trata de padecimientos en los que el éxito del tratamiento dependa, principalmente, del óptimo cumplimiento en la toma de medicamentos, es decir, en aquellos casos en los que la adherencia deficiente al tratamiento sea determinante para la progresión de la enfermedad.

[46] Registro digital: 2022890. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis 1a. XIII/2021 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tipo: aislada.
"DERECHO HUMANO A LA SALUD. LA ASISTENCIA MÉDICA Y EL TRATAMIENTO A LOS PACIENTES USUARIOS DE ALGUNA INSTITUCIÓN QUE INTEGRE EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, DEBEN GARANTIZARSE DE FORMA OPORTUNA, PERMANENTE Y CONSTANTE.
"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece.
"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades del Estado que se encuentren directamente obligadas a garantizar el derecho humano a la salud deben brindar asistencia médica y tratamiento a sus pacientes usuarios de forma oportuna, permanente y constante; este último, además, debe ser entregado tomando en cuenta su estado de salud, así como sus requerimientos médicos y clínicos, tomando particular importancia cuando se trata de padecimientos en los que el éxito del tratamiento dependa, principalmente, del óptimo cumplimiento en la toma de medicamentos, es decir, en aquellos casos en los que la adherencia deficiente al tratamiento sea determinante para la progresión de la enfermedad.
"Justificación: Ello, pues la lucha contra las enfermedades, en términos amplios, representa la práctica de esfuerzos individuales y colectivos del Estado para facilitar la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia y servicios médicos, lo cual no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino también al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades. Esto como parte del estándar de protección del derecho humano a la salud, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño."

Lo anterior, porque la lucha contra las enfermedades, en términos amplios, representa la práctica de esfuerzos individuales y colectivos del Estado para facilitar la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia y servicios médicos, lo cual no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino también al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades. Esto como parte del estándar de protección del derecho humano a la salud, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.[47]

[47] Registro digital: 2022231. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 2a./J. 40/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 974, tipo: jurisprudencia.
"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.
"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron recursos de queja en los que se impugnaron los efectos de la suspensión provisional concedida por los Jueces de Distrito, ante demandas de amparo, en las que un derechohabiente o beneficiario de instituciones de seguridad social solicitó que se le suministrara gratuitamente un medicamento, que fue prescrito por un médico ajeno a esos organismos, y que además no se encontraba incluido en el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.
"Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la Institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la Institución debe otorgarlo de inmediato, y para ello debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa

Además, en relación con el medicamento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que el Juez de Distrito debe conceder la suspensión provisional para el efecto de que los médicos de la institución responsable, de inmediato, revisen la solicitud del promovente y certifiquen si el medicamento es el de mayor eficacia terapéutica, seguridad y eficiencia para el padecimiento del quejoso, comparado con otras alternativas que sí están incluidas en el Cuadro Básico o Compendio Nacional de Insumos para la Salud o en sus propios catálogos institucionales, y si la conclusión de ese análisis es que el medicamento solicitado es el mejor tratamiento para el paciente-quejoso, la institución debe otorgarlo de inmediato, y para ello debe realizar los trámites correspondientes; de no ser así, comunicará su dictamen al paciente para que éste decida, de manera informada, sobre su tratamiento, en el entendido que de subsistir la controversia, ésta sólo podrá decidirse en la resolución sobre la suspensión definitiva o el fondo del amparo, según sea el caso. Lo anterior, con la condición de que esté demostrado que el medicamento cuenta con el registro sanitario que exige el artículo 222 de la Ley General de Salud, que compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sea porque se acreditó con los documentos anexos a la demanda, porque el secretario certificó esa información en los sitios oficiales correspondientes o, en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

---

información en los sitios oficiales correspondientes, o en su defecto, y para el caso de no existir información confiable al respecto, se ordenará que la verificación sea realizada por los médicos de la Institución responsable en cumplimiento de la suspensión.

"Justificación: Lo anterior, porque conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión provisional conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado. Tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir los medicamentos de calidad que sean necesarios para su padecimiento, como parte de la atención médica integral que se encuentra obligada a otorgar la Institución de seguridad social, como efecto de la suspensión provisional el Juez de Distrito debe ordenar las medidas que se especifican en esta decisión, las cuales tienden a verificar la existencia del registro sanitario exigido por la ley, así como la evaluación previa y confiable de los médicos de la Institución responsable, ya que sin esos elementos determinantes el Juez de Distrito no puede sustituirse en la valoración médica y ordenar directamente en la suspensión provisional el suministro o aplicación del medicamento en cuestión."

Es aplicable de igual forma la tesis que dice:

"Registro digital: 2022890
"Instancia: Primera Sala
"Décima Época
"Materia: constitucional
"Tesis: 1a. XIII/2021 (10a.)
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 84, Tomo II, marzo de 2021, página 1225
"Tipo: aislada

"DERECHO HUMANO A LA SALUD. LA ASISTENCIA MÉDICA Y EL TRATAMIENTO A LOS PACIENTES USUARIOS DE ALGUNA INSTITUCIÓN QUE INTEGRE EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, DEBEN GARANTIZARSE DE FORMA OPORTUNA, PERMANENTE Y CONSTANTE.

"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades del Estado que se encuentren directamente obligadas a garantizar el derecho humano a la salud deben brindar asistencia médica y tratamiento a sus pacientes usuarios de forma oportuna, permanente y constante; este último, además, debe ser entregado tomando en cuenta su estado de salud, así como sus requerimientos médicos y clínicos, tomando particular importancia cuando se trata de padecimientos en los que el éxito del tratamiento dependa, principalmente, del óptimo cumplimiento en la toma de medicamentos, es decir, en aquellos casos en los que la adherencia deficiente al tratamiento sea determinante para la progresión de la enfermedad.

"Justificación: Ello, pues la lucha contra las enfermedades, en términos amplios, representa la práctica de esfuerzos individuales y colectivos del Estado para facilitar la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia y servicios médicos, lo cual no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios

de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino también al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades. Esto como parte del estándar de protección del derecho humano a la salud, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño."

Ante ese marco jurídico, el menor quejoso cuenta con un derecho legítimamente tutelado, esto es, el derecho constitucional de acceso a la salud, el cual, contrario a lo dicho por la recurrente, tenía antes de acudir al juicio de amparo.

De igual forma, no se advierte una contravención a disposiciones de orden público o al interés social, ya que el ocho de diciembre de dos mil veinte, en la página oficial electrónica *www.coronavirus.gob.mx,* el director general de Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud publicitó la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México". Documento rector que fue autorizado por el secretario de Salud, según se advierte de su contenido.

En el documento respectivo se estableció que se enfrentan grandes retos, entre los que se destacan los diferentes requerimientos de manejo y administración de los prospectos de vacunas, la poca disponibilidad mundial de dosis en el corto y mediano plazo y la necesidad de no afectación a la operación del programa de vacunación existente en el país.

En la política en consulta, en un primer momento, no se previó a los menores de dieciocho años. No obstante, el once de mayo de dos mil veintiuno, el Gobierno Federal estableció una actualización a la política de vacunación en cita, en la cual se explicó que para continuar con el plan de vacunación se tomarían en cuenta las recomendaciones del Grupo Técnico Asesor para la Vacuna (GTAV) COVID-19 en México, otras recomendaciones internacionales y diversos criterios éticos y

socioculturales, por lo que estableció cuatro ejes de priorización para la vacunación contra el virus SARS-CoV-2 en nuestro país, los cuales son:

1. Edad de las personas;

2. Comorbilidades;

3. Grupos de atención prioritaria; y,

4. Comportamiento de la epidemia.

El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios emitió el comunicado 23/2021, mediante el cual modificó la autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, cuyo contenido se encuentra publicado en la página oficial del Gobierno Federal y, en lo que interesa, establece:

"El biológico cumple requisitos de calidad, seguridad y eficacia necesarios para el grupo etario de referencia es la primera vacuna contra COVID-19 autorizada en México para su aplicación en adolescentes. La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), ha dictaminado procedente la modificación a las condiciones de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los 12 años. El biológico cuenta con autorización para uso de emergencia desde el 11 de diciembre de 2020, cuando fue sometida a consideración para su aplicación a mayores de 18 años. El Comité de Moléculas Nuevas (CMN) sesionó sobre esta ampliación de grupo etario el 11 de junio de 2021, y por unanimidad sus integrantes emitieron una opinión favorable. El 22 de junio la farmacéutica Pfizer, S.A. de C.V., presentó a la Cofepris, a través de la Comisión de Autorización Sanitaria, la información de modificación, la cual fue dictaminada por expertas y expertos utilizando criterios técnicos y científicos, incluyendo la opinión no vinculante del CMN. Esta autorización de uso de emergencia y su respectiva ampliación certifican que el biológico cumple los requisitos de calidad, seguridad y eficacia necesarios para su aplicación a personas de 12 años en adelante. La vacuna Pfizer-BioNTech es la primera en ser autorizada por la auto-

ridad sanitaria del Gobierno Federal para su aplicación en adolescentes. Cofepris recuerda a la población que el suministro de la vacuna preventiva contra COVID-19 es universal y gratuita, y que se aplica en seguimiento a la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México disponible en *https://bit.ly/3tNfUzL*."

El comunicado en cita claramente establece que, bajo su más estricta responsabilidad, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) dictaminó procedente la modificación a las condiciones de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los 12 años.

Por otra parte, el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos, FDA por sus siglas en inglés, autorizó el uso de emergencia de la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer-BioNTech, para incluir a niños de cinco a once años de edad; autorización que se basó en la evaluación exhaustiva y transparente de los datos que incluyó aportes de expertos del comité asesor independiente que votaron, contundentemente, a favor de poner la vacuna a disposición de los niños en este grupo de edad.[48]

El veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, la Agencia Europea del Medicamento, EMA por sus siglas en inglés, también recomendó que se otorgue una extensión de indicación para la vacuna frente a la COVID-19, para incluir su uso en menores de cinco a once años,[49] lo que a su vez fue retomado por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

El veintiuno de enero de dos mil veintidós, la Organización Panamericana de la Salud[50] precisó:

---

[48] Fuente: *https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/la-fda-autoriza-vacuna-contra-el- covid-19-de-pfizer-biontech-para-uso-de-emergencia-en-ninos-de-5-11.*

[49] Fuente: *https://www.aemps.gob.es/informa/notasinformativas/laaemps/2021-2/la-ema-aprueba-la- primera-vacuna-pediatrica-frente-a-la-covid-19/.*

[50] Fuente: *https://www.paho.org/es/noticias/21-1-2022-grupo-expertos-asesoramiento-estrategicosobreinmunizacion-oms-actualiza.*

"El Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico sobre Inmunización (SAGE) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha actualizado sus orientaciones sobre las dosis de refuerzo y la vacunación en los niños a la luz del aumento del suministro y la cobertura de las vacunas, de la nueva evidencia sobre la necesidad de dosis de refuerzo y de la evolución de la situación epidemiológica de la COVID-19.

"La hoja de ruta revisada del SAGE para priorizar los usos de las vacunas contra la COVID-19, publicada originalmente en octubre de 2020, identifica cuatro categorías de grupos prioritarios, basadas en el riesgo de enfermedad y de alteración social, y teniendo en cuenta la equidad de las vacunas y los beneficios más amplios para la sociedad.

"El SAGE sigue aconsejando que la mayor prioridad de vacunación se dé a los adultos mayores, las personas inmunodeprimidas y los trabajadores de salud, seguidos de los adultos con comorbilidades, las mujeres embarazadas, los maestros y otros trabajadores esenciales, así como los grupos demográficos desfavorecidos con mayor riesgo de COVID-19 grave.

"Los cambios en las recomendaciones del SAGE incluyen:

"• Las dosis de refuerzo (tercera) deben ofrecerse entre 4 y 6 meses después de completar la serie de vacunación primaria. Esto se debe a que la eficacia de la vacuna disminuye con el tiempo, también contra la infección leve y asintomática con las variantes Ómicron y Delta.

"• El orden de aplicación de las dosis de refuerzo debe ser el mismo que el de la serie de vacunación primaria: a los grupos de mayor a menor prioridad.

"• Los países deben considerar los beneficios individuales y poblacionales de la vacunación de los niños.

"• Aunque la COVID-19 grave es poco frecuente en los niños, se produce ocasionalmente, y la vacunación de los niños tiene el beneficio adicional de

minimizar la interrupción de su educación, mejorando así su bienestar general.

"• Los países que han logrado una alta cobertura de vacunación en las poblaciones de alto riesgo deberían priorizar el reparto global de las vacunas contra la COVID-19 antes de vacunar a los niños y adolescentes sanos que tienen menor riesgo de sufrir resultados graves.

"Las recomendaciones provisionales se aplican a la vacuna de Pfizer-BioNTech, de la que el SAGE dispone de datos para actualizar sus orientaciones.

"Cuando se disponga de datos para otras vacunas, el SAGE revisará las pruebas y actualizará las respectivas recomendaciones."

Asimismo, el veintiuno de enero del dos mil veintidós la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió la última versión de las recomendaciones provisionales sobre el uso de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la COVID-19, en relación con los menores de edad señaló:

"Niños y adolescentes:

"Un ensayo en adolescentes de 12 a 15 años mostró una eficacia de la vacuna contra la infección sintomática por SARS-CoV-2 del 100 % (IC 95 % 75-100 %) a partir de los 7 días posteriores a la dosis 2. El síndrome inflamatorio multisistémico en niños (MIS-C) es una afección hiperinflamatoria posinfecciosa grave, que generalmente ocurre de 2 a 6 semanas después de una infección típicamente leve o asintomática con SARS-CoV-2. Un estudio posterior a la introducción en los EE.UU. que utilizó un diseño de casos y controles con prueba negativa entre pacientes hospitalizados de 12 a 18 años mostró una VE del 91 % (95 % IC = 78 %–97 %) frente a MISC.

"Se completó un ensayo de fase 3 en niños de 5 a 11 años y mostró una inmunogenicidad y una reactogenicidad similares a las de los adultos jóvenes. La eficacia contra la enfermedad sintomática fue del 90.7 % (IC 67.7 %; 98.3 %). No se informaron casos de miocarditis entre los 3082 participantes del ensayo

de 5 a 11 años de edad con ≥7 días de seguimiento después de recibir la dosis 2, aunque el estudio no tuvo el poder estadístico para evaluar el riesgo de miocarditis. Los primeros datos de seguridad posteriores a la introducción de los EE.UU. muestran que el riesgo de miocarditis es menor en este grupo de edad en comparación con los adolescentes.

"Actualmente no se dispone de estudios de eficacia de la vacuna posteriores a la introducción para el grupo de edad de 5 a 11 años.

"Uso previsto:

"Personas de 5 años o más (para la priorización de diferentes grupos de población, consulte la hoja de ruta de priorización de la OMS).

"Administración:

"El esquema recomendado es de dos dosis (30 µg, 0,3 ml cada una para todas las personas a partir de 12 años; 10 µg, 0,2 ml cada una para niños de 5 a 11 años) administradas por vía intramuscular en el músculo deltoides. La OMS recomienda que la segunda dosis se administre de 4 a 8 semanas después de la primera dosis, preferiblemente 8 semanas, ya que un intervalo más largo entre las dosis se asocia con una mayor eficacia de la vacuna y un riesgo potencialmente menor de miocarditis/pericarditis.

"...

"Niños y adolescentes de 5 a 17 años:

"A los niños de 5 a 17 años con comorbilidades que los ponen en mayor riesgo de enfermedad grave por COVID-19 se les debe ofrecer la vacunación.

"Para los niños y adolescentes sanos, la COVID-19 suele ser una enfermedad leve. Los niños pueden experimentar una morbilidad significativa como MIS-C, incluso después de una infección leve o asintomática, pero esto es raro. De acuerdo con la hoja de ruta de priorización de la OMS, la OMS recomienda que los países consideren usar BNT162b2 en niños de 5 a 17 años sólo cuando se haya

logrado una alta cobertura de vacunas (serie primaria y refuerzos) en los grupos de uso de mayor prioridad.

"Los países deben considerar los beneficios individuales y poblacionales de inmunizar a niños y adolescentes en su contexto epidemiológico y social específico al desarrollar sus políticas y programas de inmunización contra la COVID-19."[51]

El comunicado en cita establece que el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (SAGE) que asesora a la Organización Mundial de la Salud en materia de vacunación dio el aval para el uso de dosis reducida de diez microgramos de la vacuna de Pfizer-BioNTech para niños de cinco a once años.

Cabe destacar que el Estado Mexicano es miembro Parte de dicha organización internacional, de conformidad con la constitución de la Organización Mundial de la Salud publicada en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación, el diez de julio de mil novecientos cuarenta y ocho.

Por último, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) publicó en su página de Internet la autorización de la vacuna en contra de la COVID-19 para niños y niñas entre cinco y once años de edad.

En la sección de "Vacunas autorizadas para uso de emergencia y sus principales características",[52] de la página web oficial de esa autoridad sanitaria, se señala expresamente que la vacuna del laboratorio Pfizer-BioNTech, cuyo biofármaco se identifica con la clave BNT162b2, está autorizada en niños y niñas a partir de los cinco años desde el tres de marzo de dos mil veintidós.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que existe consenso científico respecto a la seguridad y eficacia de la vacuna en niños y niñas del grupo etario de cinco a once años, al que pertenece el quejoso.

---

[51] Fuente: *https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-vaccines-SAGE_recommendation- BNT162b2-2021.1.*

[52] *https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas.*

Por tanto, si existe una vacuna autorizada para aplicarse a personas de cinco a once años en dosis de 10 microgramos con la recomendación de que la segunda dosis se administre de cuatro a ocho semanas después de la primera dosis, preferiblemente ocho semanas,[53] es claro que la omisión de autorización para la aplicación de la vacuna al quejoso pone en riesgo su derecho a la salud, en la medida que está más expuesto a los efectos del virus en caso de contagio que aquellas personas que se encuentran vacunadas, por muy leves que puedan ser sus síntomas, lo cual se ha puesto en duda conforme ha evolucionado el virus.

Se considera, asimismo, que en las circunstancias actuales, en donde los niños y niñas representan una proporción sustancial de la población no vacunada, la infección pueda desplazarse hacia ellos y puedan llegar a constituirse en un eslabón fundamental para la circulación del SARS-CoV-2.[54] La vacuna puede evitar una serie de manifestaciones de índole neurológicas, cardiopulmonares, vasculares y articulares que pueden persistir por meses después de haber sufrido la enfermedad.

Datos que redundan en el consenso científico que existe respecto a la seguridad y eficacia de la vacuna en niños de ese grupo etario pues, como se dijo, la autoridad nacional para la protección contra riesgos sanitarios ha autorizado para uso de emergencia la aplicación de la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech) para el grupo etario de cinco a once años.

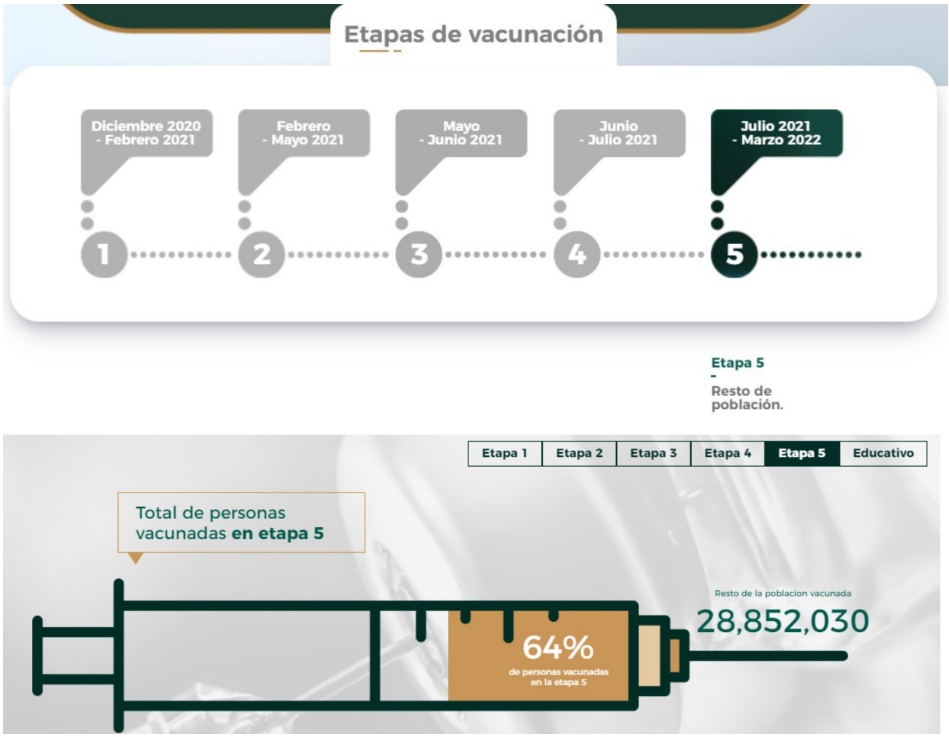
De los estudios realizados se desprende que como medida de sanidad, con reconocimiento médico y científico, se tiene que se trata de una medida susceptible de favorecer el cuidado y la prevención para el quejoso respecto de la enfermedad de la COVID-19.

Dada la naturaleza de los actos reclamados y el impacto en el derecho a la salud del menor quejoso, atendiendo a su interés superior, fue apegado

[53] Consultar: *https://vacunasaep.org/profesionales/noticias/covid-19-vacunacion-ninos-5-11anos-primeros-datos-seguridad.*
[54] Disponible en: *https://www.aeped.es/comite-asesor-vacunas/noticias/posicionamiento-cav-aep-en-relacion-con-autorizacion-ema-vacunacion-frente-al.*

a derecho que el Juez de Distrito concediera la suspensión provisional solicitada.

Además, conforme a la Política Nacional de Vacunación implementada por el Gobierno Federal, en la actualidad se ha terminado la etapa 5 (cinco), que originalmente abarcó de julio de dos mil veintiuno a marzo del dos mil veintidós, esto es, en la etapa residual que comprende al resto de la población, es decir, los cuatro esquemas de vacunación prioritarios para el Estado ya se desarrollaron conforme a su propio calendario, como se aprecia de la siguiente captura de pantalla de la información consultable en la página electrónica oficial de la Secretaría de Salud en la dirección *http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/*.[55]



[55] Consultada el 9 de mayo de 2022.

En consecuencia, el otorgamiento de la suspensión al menor quejoso para que se le aplique la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech), no se considera una variación estructural en la política pública del Estado o una modificación sustancial del esquema de vacunación programado, porque se encuentra dentro del mismo parámetro en el que lo están las personas de dieciocho a treinta y nueve años, clasificados por los estudios médicos tanto internacionales como nacionales como los menos vulnerables, que es el último reducto de vacunación que queda pendiente de cubrir.

Conforme a las razones expuestas, la falta de vacunación del quejoso puede implicar que se ponga en riesgo de contagiarse de la enfermedad y como posible consecuencia contagiar a otros sujetos, lo cual es contrario a los objetivos del Gobierno Mexicano establecidos en el Plan Nacional de Vacunación y que incluyen alcanzar la efectividad de la aplicación de la vacuna persona por persona, que es un mecanismo que pretende lograr la máxima inmunidad posible en la población en general.

Además, se estima que la falta de aplicación de la vacuna hasta lograr la completa inmunidad del individuo implica, por una parte, poner en riesgo la salud de la persona al no lograr la inmunidad buscada y, a la vez, poner en riesgo a las personas cercanas a su entorno, porque contraen y también propagan el virus SARS-CoV-2, aunado a que es un hecho notorio que los niños y niñas han vuelto a clases presenciales, lo que implica que se movilicen en las calles, diseminen el virus, enfermen, enfermen a sus familias y a terceros.

Esto en la inteligencia de que con tal medida no sólo se privilegia la salud y la vida del quejoso, lo cual acontece directamente, sino que en paralelo y en modo indirecto, también tiene impacto positivo en el control y mitigación de la pandemia correspondiente, como un problema de salud pública que aqueja a la humanidad en su conjunto.

De acuerdo con lo expuesto, es de interés social y es un aspecto de orden público lograr la inmunización de la población en el país para protegerla en mayor medida contra la propagación del virus antes mencionado.

En efecto, con base en un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y del interés social, la concesión de la medida precautoria para los

efectos que fue solicitada, por un lado, no causa perjuicios al interés social ni la contravención de disposiciones de orden público y, por otro lado, al reducirse el derecho a la salud del menor quejoso por no tener acceso a la aplicación de las vacunas, no obstante estar autorizada por la autoridad competente para el grupo etario que nos ocupa, se estima que de no concederse produciría efectos en su perjuicio y, con ello, a la sociedad.

En tal orden de ideas, no puede considerarse que con el otorgamiento de la suspensión provisional se prive a la colectividad de recibir algún beneficio que, en su caso, le hubieran otorgado las leyes o que se le ocasionara un daño.

Lo anterior se determina de esta manera, ya que el que mediante la medida cautelar se ordene a la autoridad aplicar la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech) a un menor de edad que tiene entre cinco y once años, no trasciende a la salud pública que se busca proteger con dicha aplicación; por el contrario, es acorde con la Política Nacional de Vacunación y las autorizaciones otorgadas a las vacunas, en específico, a la vacuna mencionada, ya que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios amplió su indicación terapéutica para la aplicación a los menores a partir de los cinco años de edad en la que certificó que el biológico cumple con los requisitos de calidad, seguridad y eficacia necesarios para su aplicación a personas de esa edad en adelante.

Es aplicable la tesis de este Tribunal Colegiado que dice:

"Registro digital: 2023920
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Undécima Época
"Materias: común y administrativa
"Tesis: XVII.1o.P.A.7 A (11a.)
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo III, diciembre de 2021, página 2285
"Tipo: aislada

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER/BIONTECH A MENORES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS DE EDAD, DERIVADO DE LA ‘POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS

SARS-CoV-2, PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19 EN MÉXICO', POR NO CAUSARSE PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL NI CONTRAVENIRSE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO, AL TENER SUSTENTO EN OPINIONES DE EXPERTOS.

"Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de proporcionar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en nuestro país, a los menores de doce a diecisiete años de edad, y solicitaron que se concediera la suspensión para el efecto de que se vacunara a la brevedad posible a sus menores hijos, ante el regreso a actividades académicas presenciales. El Juez de Distrito la negó, al considerar que con su concesión se vulneraría el orden público y el interés social; inconformes, interpusieron recurso de queja.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede conceder la suspensión provisional contra la falta de aplicación de la vacuna Pfizer/BioNTech a menores de doce a diecisiete años de edad, derivado de la 'Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México', por no causarse perjuicio al interés social ni contravenirse disposiciones de orden público, al tener sustento en opiniones de expertos.

"Justificación: Lo anterior, porque la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 154/2005-PS, sostuvo que en los procesos de toma de decisiones, los avances de la ciencia y la tecnología que pueden presentarse a través de las opiniones de expertos, son indispensables para ayudar a los Jueces a comprender cuestiones que exceden su campo de conocimiento. Así, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) a partir del 26 de noviembre de 2020, revisó, evaluó y dictaminó la documentación relativa para la autorización sanitaria por uso de emergencia de la vacuna. Al respecto, el Comité de Moléculas Nuevas (CMN) sesionó el 11 de diciembre de 2020, donde sus 24 miembros votaron y emitieron una opinión favorable, de forma unánime, para su uso de emergencia. Asimismo, dicho comité y el Subcomité de Evaluación de Productos Biotecnológicos (SEPB) sesionaron el 11 de junio de 2021 para emitir una opinión técnica sobre la ampliación del grupo etario a partir de los doce años de edad, para la aplicación de la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech COVID-19 *vaccine*), la cual recibió una opinión favorable por unanimidad."

Además, acciones como las demandas de amparo implican la voluntad de los representantes legales de los niños y niñas a que éstos sean vacunados y no ser impuesta la vacuna en contra de su voluntad, lo que manifiesta gran responsabilidad al reclamar ser vacunados, frente al problema en otros países de resistirse a ser vacunados por diversos motivos.[56]

El importante número de demandas de amparo que a la fecha se han promovido para lograr la vacunación de niños y niñas es la voz de una parte importante de la sociedad que reclama la política pública en cierta área de decisión de las autoridades con la que no está de acuerdo.

[56] Ilustra lo anterior, la jurisprudencia P./J. 136/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, que a continuación se transcribe:
"SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL. La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: a) servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlas; b) servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios; c) servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y, d) otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema. Lo anterior permite advertir que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios, no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso."

Habiendo elegido a sus representantes para esas decisiones, al igual que la protesta pública pacífica, de vez en cuando la sociedad decide expresarle a la autoridad que no está de acuerdo con sus decisiones por considerarlas contrarias a la Constitución y a sus derechos, y decide expresar directamente su voluntad.

La Constitución prevé instrumentos jurídicos eficaces de control que se ubican en lo que se denomina como derecho procesal constitucional, donde ocupa un lugar destacado el juicio de amparo, y debido a los datos estadísticos de incremento en su promoción a través del tiempo, ha demostrado la gran confianza que tiene la mayoría de la sociedad mexicana en el mismo juicio, debido a su efectividad para hacer respetar los derechos humanos consagrados en aquélla.

Aunado a ello, las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la salud, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior de los menores de edad y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, dado el interés reforzado que tiene el Estado por preservar y privilegiar la especial condición de desventaja y vulnerabilidad de éstos.

Por último, acorde con la propia praxis de la secretaría recurrente citada, tratándose de la vacunación de menores de cinco a once años de edad contra la COVID-19, no es aplicable su consentimiento informado, ya que no tienen las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud; por lo que en estos casos su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde exteriorizar su aquiescencia para legitimar la vacunación, ya sea de manera expresa o a través de la promoción del juicio pertinente para obtenerla y, en tales circunstancias, la intervención de los padres debe favorecer, en todo momento, la salud del representado.

Resulta aplicable la tesis siguiente:

"Registro digital: 2024491
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Undécima Época
"Materias: administrativa
"Tesis: I.4o.A. J/2 A (11a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo III, abril de 2022, página 2484

"Tipo: jurisprudencia

"CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LOS MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19. ES INAPLICABLE A ESE GRUPO ETARIO, AL NO TENER LAS CONDICIONES DE MADUREZ, INTELECTUALES Y EMOCIONALES PARA COMPRENDER SU ALCANCE, POR LO QUE SU VOLUNTAD SE SUPLE MEDIANTE EL CONSENTIMIENTO DE SUS PADRES, COMO MANIFESTACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD.

"Hechos: Una persona, en representación de su hija menor de edad, perteneciente al grupo etario de cinco a once años de edad, promovió juicio de amparo indirecto contra la omisión de las autoridades de salud del Estado Mexicano de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19, por no estar comprendido en la política pública de prevención de la enfermedad. El Juez de Distrito concedió la suspensión de oficio y de plano para el efecto de que se inocule a la menor de edad; sin embargo, las autoridades sanitarias se niegan a aplicarla, al considerar que se viola su derecho humano a ser escuchada y a decidir a través del consentimiento informado, si quiere recibir la vacuna.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que, tratándose de la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 a menores que conforman el grupo etario de cinco a once años, no es aplicable el consentimiento informado, al no tener las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender su alcance, por lo que son los padres de los menores quienes deben otorgarlo, como manifestación de la patria potestad.

"Justificación: Lo anterior, porque conforme a las tesis aisladas 1a. XLIII/2012 (10a.) y 1a. CCLIX/2016 (10a.), sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consentimiento informado es el derecho del paciente de otorgar o no su aprobación válidamente informada en la realización de tratamientos o procedimientos médicos, y pueden existir supuestos en los que su titular tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho

a la decisión, dentro de estos supuestos destaca la minoría de edad; al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal prevé, como regla general, que los menores de edad son incapaces y ello supone que no es necesario su consentimiento para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que requieran, pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad. Empero, el Máximo Tribunal también sostuvo que si el menor de edad tiene las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, se debe tomar en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento. En este contexto, la Secretaría de Salud ha señalado que la edad para considerar la capacidad intelectual, la madurez emocional y el estado psicológico para determinar el peso de la opinión del menor de edad en la decisión final, es cuando se trata de niños de doce años o mayores, quienes expresan su decisión de aceptar participar en un procedimiento firmando el documento de consentimiento informado, junto con sus padres. Consecuentemente, acorde con la propia praxis de la secretaría citada, tratándose de la vacunación de menores de cinco a once años de edad contra la COVID-19, no es aplicable su consentimiento informado, ya que no tienen las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud. En estos casos, su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde exteriorizar su aquiescencia para legitimar la vacunación, ya sea de manera expresa o a través de la promoción del juicio pertinente para obtenerla y, en tales circunstancias, la intervención de los padres debe favorecer, en todo momento, la salud del representado."

Sin que sea válido argumentar que aun cuando Cofepris hubiese emitido la autorización de uso de emergencia de la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech), para menores de cinco a once años, ello no obliga a que el Programa Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 incluya e inicie la vacunación a este grupo etario, porque ello está sujeto a las recomendaciones sobre los candidatos vacunales, así como la población que se vacunará y los criterios de elegibilidad, etapas y la logística de la estrategia, así como los ejes de priorización de la vacunación en México.

Lo anterior es así, en primer lugar, pues como ya se dijo, conforme a la Política Nacional de Vacunación implementada por el Gobierno Federal, en

la actualidad se ha terminado la etapa 5 (cinco), que abarcó de julio de dos mil veintiuno a marzo del dos mil veintidós, esto es, en la etapa residual que comprende al resto de la población, por lo que los cuatro esquemas de vacunación prioritarios para el Estado ya se desarrollaron conforme a su propio calendario.

En segundo lugar, en el documento denominado "Política Nacional Rectora de Vacunación contra el SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México",[57] se consideró que la estrategia de vacunación contra la COVID-19 implica otros grandes retos, entre los que destacan los diferentes requerimientos de manejo y administración de los prospectos de vacunas, la poca disponibilidad mundial de vacunas en el corto y mediano plazo y la necesidad de no afectación a la operación del programa de vacunación existente en el país.

Sin embargo, en el mismo documento se precisan como grupos de atención prioritaria, entre otros, a las niñas, niños y adolescentes, como el tercer eje de priorización de la vacunación. Según el propio documento, esto significa que, como eje de priorización, se cuidará de manera especial que su acceso esté garantizado en el momento en que por edad, condición de vida o comorbilidad deban vacunarse.

Ahora bien, aun cuando se estima en ese documento que ninguna de las vacunas que actualmente cuentan con una autorización de uso de emergencia a nivel mundial, tienen autorizado su aplicación en menores de edad (si acaso la edad mínima de aplicación de alguna de las vacunas es de 16 años); empero, como ya se dijo, a la fecha la Cofepris ha señalado que el biológico cumple con los requisitos de calidad, seguridad y eficacia necesarios para el grupo etario de referencia, aun cuando la dosis y composición sea diferente al biológico aprobado para mayores de doce años.

En cuanto a la disponibilidad de la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech), este tribunal advierte de la información pública del Gobierno Federal que hasta el nueve de marzo del año en curso se han recibido 51,433,395 dosis de esa

[57] Consultable en: *https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/28Abr2021_13h00_PNVx_COVID_19.pdf.*

vacuna y que México ha firmado convenio, entre otras farmacéuticas, por 34.40 millones de dosis, sólo con Pfizer, como se aprecia de los siguientes datos:[58]

AstraZeneca	112,422,600
Pfizer	51,433,395
Sinovac	20,000,000
Sputnik V	20,000,000
Cansino	14,137,260
Moderna	6,272,000
Johnson & Johnson	1,350,000
TOTAL:	**225,615,255**

Fecha de actualización: 2022-3-09

Estos son los convenios que México ha firmado con cada farmacéutica:

Contrato	Cantidades de dosis (millones)	Personas (millones)
COVAX	51.10	25.75
AstraZeneca	77.40	38.7
Pfizer	34.40	17.2
CanSinoBIO	35.00	35
Sputnik V	24.00	12
AstraZeneca - Serum Institute	2.03	1.01
Sinovac	20.00	10
Total	**243.93**	**139.66**

Las cantidades de dosis están representadas como 243 millones 930 mil vacunas y tienen la finalidad de atender a 139 millones 660 mil personas y no representa la cantidad de vacunas aplicadas a la población. Los datos de las vacunas

[58] Consultable en: *https://transparencia.sre.gob.mx/gestion-diplomatica-vacunas-covid/*. (Fecha de consulta: 9 de mayo de 2022).

De ahí que la supuesta falta de disponibilidad del biológico que se ha aprobado en los menores de entre cinco y once años de edad tampoco sería una justificación para sustentar la falta de vacunación.

En similares términos se pronunció este tribunal al resolver los recursos de queja 172/2022, 201/2022 y 209/2022, en sesiones celebradas el nueve, veinticuatro y veintisiete de mayo de dos mil veintidós, respectivamente.

Por ende, la concesión de la suspensión para el efecto de que se aplique al quejoso de manera inmediata la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech), en los términos que el juzgador precisó, es acorde con los parámetros jurídicos aplicables.

Mayormente que constituye un hecho notorio para este órgano colegiado que a través de la página de Internet oficial del Gobierno de México,[59] la Secretaría de Salud dio a conocer el catorce de junio de dos mil veintidós que niños y niñas de entre cinco y once años recibirán la vacuna contra la COVID-19, por lo que a partir del dieciséis del mismo mes y año inició el registro correspondiente en *mivacuna.salud.gob.mx*.

Lo anterior se corrobora al ingresar a la página web apuntada con antelación, en donde se encuentra habilitado el campo de registro para las personas pertenecientes al grupo etario aludido, tal como se demuestra con la imagen que se inserta a continuación:

[59] *https://www.gob.mx/salud/prensa/287-ninas-y-ninos-de-5-a-11-anos-recibiran-vacuna-contra-covid- 19-informa-secretaria-de-salud.*

De ello se obtiene que, tal como se razonó a lo largo de la presente ejecutoria, ya se encuentra autorizada una vacuna para los infantes que oscilan entre la edad de cinco a once años y el plan de vacunación para inmunizar a este sector poblacional ya se puso en marcha por parte de la propia Secretaría de Salud, aquí recurrente.

La consulta realizada en la página oficial del Gobierno de México merece valor probatorio pleno, en virtud de que dicha información, al encontrarse publicada en una página de Internet oficial del Gobierno Mexicano, se considera una instrumental con características de hecho notorio, de conformidad con los artículos 88[60] y 210-A[61] del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Lo anterior encuentra sustento en los criterios del Tribunal Colegiado de Circuito, que se comparten, cuyos datos de identificación oficial son del tenor siguiente:

"Registro digital: 2004949
"Décima Época
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Tipo de tesis: aislada
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 2, noviembre de 2013, página: 1373
"Materia: civil y común
"Tesis: I.3o.C.35 K (10a.)

[60] "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[61] "Artículo 210-A. Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.
"Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.
"Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta."

"PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL. Los datos publicados en documentos o páginas situados en redes informáticas constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público a través de tales medios al momento en que se dicta una resolución judicial, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles. El acceso al uso de Internet para buscar información sobre la existencia de personas morales, establecimientos mercantiles, domicilios y en general cualquier dato publicado en redes informáticas, forma parte de la cultura normal de sectores específicos de la sociedad dependiendo del tipo de información de que se trate. De ahí que, si bien no es posible afirmar que esa información se encuentra al alcance de todos los sectores de la sociedad, lo cierto es que sí es posible determinar si por el tipo de datos un hecho forma parte de la cultura normal de un sector de la sociedad y pueda ser considerado como notorio por el juzgador y, consecuentemente, valorado en una decisión judicial, por tratarse de un dato u opinión común indiscutible, no por el número de personas que conocen ese hecho, sino por la notoriedad, accesibilidad, aceptación e imparcialidad de este conocimiento. Por tanto, el contenido de una página de Internet que refleja hechos propios de una de las partes en cualquier juicio, puede ser tomado como prueba plena, a menos que haya una en contrario que no fue creada por orden del interesado, ya que se le reputará autor y podrá perjudicarle lo que ofrezca en sus términos."

"Novena Época
"Registro digital: 168124
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Tipo de tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, página: 2470
"Materia: común
"Tesis: XX.2o. J/24

"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS

O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes, constituyen un hecho notorio que puede invocarse por los tribunales, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de diseminación y obtención de datos denominada 'Internet', del cual puede obtenerse, por ejemplo, el nombre de un servidor público, el organigrama de una institución, así como el sentido de sus resoluciones; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular."

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en lo que disponen los artículos 103, fracción I y 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—Se confirma el acuerdo recurrido.

Notifíquese, publíquese y anótese en el libro de registro; remítase testimonio de esta resolución al Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en esta ciudad, en términos del artículo 2 del Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Martín Hernández Simental y Eduardo Ochoa Torres, así como de la secretaria en funciones de Magistrada, Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, autorizada mediante oficio CCJ/ST/2217/2022 de seis de junio de dos mil veintidós, signado por la secretaria técnica de la Comisión Permanente del Consejo de la Judicatura Federal, siendo presidente el primero y ponente la última de los nombrados, firmando sus integrantes de manera electrónica con la intervención del secretario

de Acuerdos licenciado José Alberto Chávez García, quien autoriza y da fe, con firma electrónica.

En términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos de las partes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 2a./J. 113/2019 (10a.), 2a./J. 40/2020 (10a.) y I.4o.A. J/2 A (11a.) y aisladas XVII.1o.P.A.7 A (11a.), IX.1o.1 CS (10a.), 1a. XIV/2021 (10a.), 1a. XV/2021 (10a.) y 1a. XIII/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas, 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 154/2005-PS y 146/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 112 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con números de registro digital: 20018 y 29902, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la contradicción de tesis 113/2014, a las acciones de inconstitucionalidad 33/2015, 89/2015, 54/2018 y al amparo directo en revisión 4168/2020 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas, 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1527; 32, Tomo I, julio de 2016, página 49; 45, Tomo I, agosto de 2017, página 147; Undécima Época, Libros 14, Tomo I, junio de 2022, página 509 y 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1387, con números de registro digital: 25882, 26413, 27320, 30664 y 30364, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. EL LEGISLADOR FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR NORMAS QUE LO DESARROLLEN E, INCLUSO, LO AMPLÍEN A TRAVÉS DE PRINCIPIOS Y REGLAS, SIEMPRE Y CUANDO SE CUMPLAN DETERMINADAS CONDICIONES RELACIONADAS TANTO CON FINES COMO CON MEDIOS.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el legislador federal es competente para emitir normas que desarrollen e, incluso, amplíen el derecho fundamental a la salud, en su vertiente de vacunación en la Ley General de Salud, a través de principios y reglas, pero sujeto a que se cumplan determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, para garantizar que los límites que de aquéllas derivan estén justificados, por la necesidad de proteger, a su vez, derechos e intereses constitucionalmente amparados.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a la tesis aislada P. XII/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos fundamentales tienen la estructura de principios –que se distinguen de las normas que contienen reglas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos–, que se caracterizan porque son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas; de ahí que operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen na-

turalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Sin embargo, la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos aceptado de reglas que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos; de ahí que el legislador es competente para emitir normas, como las que nos ocupan, en relación con el derecho a la salud, en su vertiente de vacunación en la Ley General de Salud, que lo regulen a través de principios y reglas, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, puesto que su labor normativa –llegado el caso– debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger, a su vez, derechos e intereses constitucionalmente amparados, y que no hayan sido adoptadas sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado. Con base en lo anterior, se advierte que del desarrollo de los principios y reglas contenidos en la Ley General de Salud (principio de vacunación universal y regla gratuita, regla de suficiencia presupuestaria, principio de interpretación y actuación en materia de vacunas bajo evidencia científica y criterios de racionalidad y objetividad, regla de responsabilidad de reporte y aviso, principio de mayor calidad de las vacunas, prioridad de importación por salud pública, reglas de la vacunación como cuestión de seguridad nacional; de abasto, disponibilidad y distribución; de suficiencia presupuestaria para el abasto, disponibilidad y distribución de vacunas; de vigilancia del uso eficiente de los recursos que se destinen a las acciones de inmunización y principio de autosuficiencia científica y productora en materia de vacunas), derivados del derecho fundamental a la salud, no sólo no se observa que se contravenga por la legislación mencionada, sino que se amplía y precisa una serie de normas instrumentadoras que el mismo legislador quiso potencializar en la ley, y por su avanzado desarrollo debe ser la premisa para el análisis del derecho fundamental a la salud, en su vertiente de vacunación (como se advierte en la exposición de motivos del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en

materia de vacunación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de junio de 2017, donde se consolida como un derecho y se otorga a las vacunas el carácter de insumos de seguridad nacional), lo cual se complementa por la interpretación directa del derecho constitucional desarrollado por la jurisprudencia y precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/5 CS (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Nota: La tesis aislada P. XII/2011, de rubro: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena

Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 23, con número de registro digital: 161368.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO, BAJO LA REGLA DE LA SUFICIENCIA PRESUPUESTARIA, IMPLEMENTAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA PROCURAR EL ABASTO Y DISTRIBUCIÓN OPORTUNA Y GRATUITA DE VACUNAS, TANTO EN CAMPAÑAS ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, SIN SACRIFICAR SU CALIDAD EN ARAS DEL AHORRO.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que es obligación del Estado Mexicano, bajo la regla de la suficiencia presupuestaria, implementar las acciones necesarias para procurar el abasto y distribución oportuna y gratuita de las vacunas tanto en campañas ordinarias como extraordinarias, sin sacrificar la calidad en aras del ahorro.

Justificación: Lo anterior, porque los artículos 157 Bis 6, 157 Bis 7, 157 Bis 11 y 157 Bis 13 de la Ley General de Salud prevén las reglas de suficiencia presupuestaria, de evidencia científica racional y objetiva, el principio de mayor calidad de las vacunas y prioridad de importación por salud pública y seguridad nacional, y el derecho de suficiencia presupuestaria para el abasto, disponibilidad y distribución de vacunas, en virtud de lo cual el Estado Mexicano procurará el abasto y su distribución oportuna y gratuita, así

como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación (bajo la regla de seguridad nacional prioritaria); para ello, la Cámara de Diputados asignará en cada ejercicio fiscal los recursos presupuestarios suficientes para ese fin, pues el propio legislador dispuso en la exposición de motivos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de vacunación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2017, que en esa materia hay que ser extremadamente cuidadosos en no sacrificar la calidad en aras del ahorro; por tanto, la cuestión presupuestaria no puede ser un impedimento para conseguir y aplicar la mejor vacuna del mercado, que en la actualidad, por los datos científicos reconocidos por la autoridad recurrente, respaldados por la autorización otorgada por la Cofepris el 3 de marzo de 2022, corresponde a la BNT162b2 (Pfizer-BioNTech) en contra de la COVID-19 para niños y niñas de entre cinco y once años de edad; lo que además es acorde con el principio de mayor calidad y seguridad de las vacunas y, a su vez, implica una inversión en salud pública, que se traduce en aumentar la prevención de la citada enfermedad en un grupo de atención prioritaria, como son las niñas, niños y adolescentes, lo cual se reconoció en el documento denominado "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/7 CS (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario

de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, EN SU VERTIENTE DE VACUNACIÓN. POR ANALOGÍA, LAS REGLAS Y PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE SALUD APLICABLES AL PROGRAMA DE VACUNACIÓN UNIVERSAL, DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS PROGRAMAS EXTRAORDINARIOS DERIVADOS DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN MATERIA DE SALUD, CON LAS MODULACIONES CONDUCENTES Y DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE LAS VACUNAS.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que, por analogía, las reglas y principios contenidos en la Ley General de Salud aplicables al Programa de Vacunación Universal deben hacerse extensivos

a los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud, con las modulaciones conducentes y de acuerdo a la disponibilidad de las vacunas.

Justificación: Lo anterior, porque los artículos 144, 157 Bis 1 a 157 Bis 16, 404 y 408 de la Ley General de Salud contienen principios y reglas sobre el derecho humano a la salud derivados del artículo 4o. de la Constitución General, los cuales, a través de una ingeniería legislativa, se desarrollan en dicha ley. De dichos preceptos se advierten los principios de vacunación universal y gratuita; de interpretación y actuación en materia de vacunas, bajo evidencia científica y criterios de racionalidad y objetividad; de mayor calidad de las vacunas y de prioridad de importación por salud pública, así como las reglas de las vacunas como cuestión de seguridad nacional y la de suficiencia presupuestaria para su abasto, disponibilidad y distribución; asimismo, se prevé el derecho de toda persona residente en el territorio nacional a recibir de manera universal y gratuita en cualquiera de las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como locales, del Sistema Nacional de Salud, las vacunas contenidas en el Programa de Vacunación Universal, de conformidad con la citada ley, independientemente del régimen de seguridad social o protección social al que pertenezca; por lo que a juicio de este tribunal, por analogía, dichas reglas y principios deben hacerse extensivos a los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud con las modulaciones conducentes y de acuerdo a la disponibilidad de las vacunas, al permear en ambos esquemas de vacunación la misma razón de protección del derecho apuntado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/6 CS (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario

de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, CON EFECTOS DE TUTELA ANTICIPADA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo contra la falta de aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech a menores de cinco a once años de edad, con efectos de tutela anticipada o anticipatoria.

Justificación: Lo anterior, porque en la contradicción de tesis 146/2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos: a) conservativo (medida conservativa); o, b) de tutela anticipada o anticipatoria; es decir, puede restablecerse al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada), conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo. Por tanto, procede conceder la medida cautelar para que se restablezca provisionalmente a los niños y niñas quejosos en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, esto es, para que las autoridades sanitarias les apliquen la vacuna Pfizer-BioNTech, autorizada para el grupo etario mencionado, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible. Lo anterior no debe limitar los efectos a los preservantes o excepcionalmente restitutorios, sino que al ser el eje del juicio de amparo la protección de los derechos humanos y sus garantías, lo trascendente es que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se resuelve el juicio en lo principal. Es decir, que tenga efectos anticipatorios la suspensión, similares a los de una sentencia provisional, con independencia de que para ello deban ser preservantes, restitutorios, conservativos o, incluso, anticipatorios, pues ello dependerá de lo necesario para la protección del derecho humano o garantía y de la apariencia del buen derecho, en relación con el cual será proporcional la suspensión. Por ello, no se trata de que se "constituya" un derecho humano a través de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, pues esa interpretación iría en contra del artículo 1o. de la Constitución General, el cual prevé el "reconocimiento" de los derechos humanos y no su "concesión" por el Estado. Por ende, los derechos humanos y sus garantías son preexistentes a la presentación de la demanda de amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/2 K (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 146/2019 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 29902, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORGUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la*

Federación, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 9, con número de registro digital: 2022619.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, DERIVADO DE QUE CUENTAN CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede conceder la suspensión provisional contra la falta de aplicación de la vacuna del laboratorio Pfizer-BioNTech a menores de cinco a once años de edad, puesto que se satisfacen las exigencias del artículo 128 de la Ley de Amparo, ya que en la demanda de amparo se solicitó expresamente la medida cautelar; no se causa perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público y, además, los quejosos cuentan con un derecho legítimamente tutelado, esto es, el derecho fundamental a la salud, desde antes de acudir al juicio.

Justificación: Lo anterior es así, pues del análisis de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 61 y 139 de la Ley General de Salud y 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se desprende el derecho fundamental según el cual toda

persona tiene derecho a la protección de la salud y que el Estado Mexicano se encuentra obligado a crear las condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad. Además, se reconoce el derecho específico de las niñas, niños y adolescentes, con el carácter de prioritario, a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Al efecto, la ley sanitaria referida prevé dos esquemas de vacunación: el Programa de Vacunación Universal y los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud, por lo que las autoridades federales, las de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de fomentar y ejecutar los citados programas de vacunación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/1 K (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, NO CONSTITUYE UNA VARIACIÓN ESTRUCTURAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO O UNA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DEL ESQUEMA DE VACUNACIÓN PROGRAMADO.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que el otorgamiento de la suspensión provisional en el juicio de amparo para el efecto de que se aplique la vacuna BNT162b2 (Pfizer-BioNTech) a los menores de cinco a once años de edad, no se considera una variación estructural en la política pública del Estado o una modificación sustancial del esquema de vacunación programado.

Justificación: Lo anterior es así, porque los quejosos se encuentran dentro del mismo parámetro en el que están las personas de dieciocho a treinta y nueve años, clasificados por los estudios médicos tanto internacionales

como nacionales como los menos vulnerables, que es el último reducto de vacunación que queda pendiente de cubrir. Además, en la actualidad la citada vacuna ha sido autorizada para aplicarse a personas de cinco a once años, por lo que la omisión de vacunarlas pone en riesgo su derecho fundamental a la salud, bajo el principio de universalidad, dado que no existe justificación presupuestaria o científica, en la medida que están más expuestas a los efectos del virus en caso de contagio que aquellas personas que se encuentran vacunadas, por muy leves que diga la recurrente que pueden ser sus síntomas, lo cual se ha puesto en duda conforme ha evolucionado el virus. Ahora bien, en las circunstancias actuales, en donde los niños y niñas representan una proporción sustancial de la población no vacunada, la infección podría desplazarse hacia ellos y llegar a constituirse en un eslabón fundamental para la circulación del SARS-CoV-2. De hecho, conforme a la Política Nacional de Vacunación implementada por el Gobierno Federal, en la actualidad se ha terminado la etapa cinco, que originalmente abarcó de julio de 2021 a marzo de 2022, esto es, la etapa residual que comprende al resto de la población, por lo que los cuatro esquemas de vacunación prioritarios para el Estado ya se desarrollaron conforme a su propio calendario. En ese contexto, la falta de vacunación de los quejosos puede implicar que estén en riesgo de contagiarse de la enfermedad y como posible consecuencia contagiar a otras personas, lo cual es contrario a los objetivos del Gobierno Mexicano establecidos en el Plan Nacional de Vacunación, que incluyen alcanzar la efectividad en la aplicación de la vacuna persona por persona, que es un mecanismo que pretende lograr la máxima inmunidad posible en la población en general.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/3 K (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario

de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA PFIZER-BIONTECH (BNT162b2) A MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA PREVENIR LA COVID-19, NO EXCLUYE DE LA VACUNACIÓN A OTROS GRUPOS DE LA SOCIEDAD MÁS VULNERABLES.

Hechos: Las quejosas, en representación de sus hijos menores de edad, de entre cinco y trece años, promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión de aplicar a éstos la vacuna Pfizer-BioNTech (BNT162b2) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19. El Juez de Distrito concedió la suspensión provisional para el efecto de que se les vacunara a la brevedad, al considerar que con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se sigue perjuicio al interés social; inconforme, la autoridad responsable interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el otorgamiento de la suspensión provisional a los menores de cinco a once

años de edad quejosos para que se les aplique la vacuna Pfizer-BioNTech, para prevenir la COVID-19, no excluye de la vacunación a otros grupos de la sociedad más vulnerables, debido a la existencia en el mercado de vacunas científicamente aprobadas como seguras y eficaces.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a la tesis aislada P. XIX/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la salud comprende la recepción de medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al cuadro básico de insumos del sector salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del particular de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado a su favor como derecho humano de primer nivel, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos. Trasladado ese argumento al ámbito del derecho fundamental a la vacunación, la obligación del Estado de vacunar a un sector de la población vulnerable, no debe excluir de la vacunación a otro sector, supuestamente menos vulnerable, pues ese argumento se orientó a un primer momento en donde eran escasas las vacunas y se carecía de alguna científicamente aprobada respecto al grupo etario al que pertenecen los quejosos. Consecuentemente, bajo los principios y reglas de universalidad, gratuidad, suficiencia presupuestaria, seguridad nacional, mayor calidad de la vacuna y autosuficiencia científica, entre otros, previstos en la Ley General de Salud, el programa de vacunación de emergencia debe cubrir a todos los estratos de la sociedad, si existe en el mercado una vacuna, cuya seguridad y eficacia esté científicamente comprobada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.1o.P.A. J/4 K (11a.)

Queja 172/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 9 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretario: Juan Carlos Rivera Pérez.

Queja 201/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 24 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretario: Alberto Siqueiros Sidas.

Queja 209/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 27 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Queja 236/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 8 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Ochoa Torres. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Queja 258/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud Federal. 17 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Rosa Emma Muñoz Rodarte.

Nota: La tesis aislada P. XIX/2000, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112, con número de registro digital: 192160.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DIVORCIO. EN CASO DE QUE LAS PARTES ESTÉN EN DESACUERDO CON LOS CONVENIOS RELATIVOS A LAS OBLIGACIONES QUE PERSISTEN DESPUÉS DE DISUELTO EL MATRIMONIO, EL JUEZ DEBE DAR CONTINUIDAD AL PROCEDIMIENTO, ORDENAR LA APERTURA DE LOS INCIDENTES DE BIENES Y PERSONAS, REQUERIR A LAS PARTES PARA QUE FIJEN SUS POSTURAS Y CONTINUAR CON SU TRAMITACIÓN HASTA SU RESOLUCIÓN (MODIFICACIÓN DE LA TESIS AISLADA I.3o.C.757 C).

AMPARO DIRECTO 96/2011. 17 DE MARZO DE 2011. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS. SECRETARIO: ARTURO ALBERTO GONZÁLEZ FERREIRO.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Previo a analizar los conceptos de violación se narrarán los antecedentes del caso:

1. El veintidós de septiembre de dos mil diez, ********** hoy tercero perjudicado, demandó de manera unilateral la disolución del vínculo matrimonial que lo unía con la quejosa **********.

2. El tercero perjudicado presentó su propuesta de convenio e incluyó la compensación a que se refiere el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal.

3. La quejosa dio contestación a la demanda y sostuvo que no procedía la compensación solicitada por **********.

4. El diez de enero de dos mil once, el Juez de primera instancia dictó sentencia y declaró la disolución del vínculo matrimonial; asimismo, dejó a salvo los derechos de las partes respecto a las pretensiones expuestas en sus convenios.

5. Dicha sentencia constituye el acto reclamado en esta vía.

Establecido lo anterior, este Tribunal Colegiado de Circuito procederá al estudio de los conceptos de violación expresados por la quejosa.

Para ello, resulta relevante destacar que los motivos de disenso hechos valer por la quejosa se dividen en dos tópicos:

En primer lugar, sostiene que la responsable debió pronunciarse sobre la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, porque así lo ordena el diverso 283 de dicho ordenamiento legal.

En segundo término, aduce que no debe operar dicha compensación a favor del tercero perjudicado, porque no se dedicó en forma preponderante a las labores del hogar y es propietario de diversos inmuebles y accionista en diferentes empresas, por lo que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal; además, al no pronunciarse sobre la compensación el Juez dejó de valorar las pruebas tendientes a demostrar que al actor no debe ser compensado.

De lo anterior se desprende que la procedencia del primer concepto de violación condiciona el estudio del segundo.

Es decir, en principio debe determinarse si la responsable se encontraba obligada o no a pronunciarse sobre la compensación.

Al respecto, este Tribunal Colegiado de Circuito considera lo siguiente:

El artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal dispone:

"Artículo 267. El cónyuge que unilateralmente desee promover el juicio de divorcio deberá acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, debiendo contener los siguientes requisitos:

"...

"VI. En el caso de que los cónyuges hayan celebrado el matrimonio bajo el régimen de separación de bienes deberá señalarse la compensación, que no podrá ser superior al 50% del valor de los bienes que hubieren adquirido, a que tendrá derecho el cónyuge que, durante el matrimonio, se haya dedicado al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos o que no

haya adquirido bienes propios o habiéndolos adquirido, sean notoriamente menores a los de la contraparte. El Juez de lo familiar resolverá atendiendo las circunstancias especiales de cada caso."

Del dispositivo transcrito se desprende que el convenio debe establecer una compensación, para el caso de los supuestos enunciados por dicho numeral.

Ahora bien, el artículo 283 del Código Civil para el Distrito Federal expresamente prevé:

"Artículo 283. La sentencia de divorcio fijará la situación de los hijos menores de edad para lo cual deberá contener las siguientes disposiciones:

"...

"VII. En caso de desacuerdo, el Juez de lo familiar, en la sentencia de divorcio, habrá de resolver sobre la procedencia de la compensación que prevé el artículo 267 fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."

La quejosa sostiene que la correlación de los numerales transcritos permite concluir que ante la falta de acuerdo sobre el convenio de divorcio, el Juez debe pronunciarse sobre la compensación solicitada al dictar sentencia.

Lo concluido por la impetrante se ajusta al caso concreto, porque en el particular el tercero perjudicado demandó el divorcio y en su convenio solicitó la compensación, por su parte, la quejosa se opuso a dicha petición, entonces existe desacuerdo.

En efecto, de la lectura del escrito inicial de demanda se advierte:

"Sexta. Como lo marca el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, el suscrito adquirió el inmueble en el cual se constituyó el último domicilio conyugal ubicado en **********, con dinero que obtuve de la venta de la casa de mi propiedad ubicada en las calles de ********** y **********, junto con los recursos que obtenía de la fuente de su trabajo como ********** en donde por amor y seguridad de mi familia dicho inmueble se puso a nombre de la ahora demandada, manifestando bajo protesta de decir verdad que los bienes que

durante la vigencia de mi matrimonio con la ahora demandada logré comprar, todos siempre eran puestos a nombre de ésta, quien dilapidó los mismos, como carros, muebles, joyas, etcétera, no contando con ningún bien, ni mueble, ni inmueble a mi nombre, invirtiendo todo mi patrimonio en el inmueble en el que se constituyó el último domicilio conyugal, sin contar, incluso, con los documentos de dicho inmueble, pues la ahora actora después de despojarnos, mantiene bajo su resguardo todos los documentos del inmueble antes señalados e, incluso, algunos documentos personales; sin embargo, ya he solicitado al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, las búsquedas correspondientes, tanto por nombre como por localización de inmuebles, esperando a la fecha la respuesta de dicho registro, como lo acredito con los acuses de búsqueda antes mencionados, por lo que al no haber adquirido bienes propios, solicito la compensación del 50% del valor del bien inmueble en que se constituyó el último domicilio conyugal."

Al contestar dicha demanda, la quejosa manifestó lo siguiente:

"VI. No estoy de acuerdo con la propuesta de mi contrario se (sic) manifestarse con falsedad en razón de que él ha adquirido bienes inmuebles aun mayores que la suscrita e, inclusive, tiene participación como socio en tres empresas, las cuales se han mencionado al contestar la demanda, por lo que desde este momento opongo la excepción *plus petitium* en razón de que mi contrario pide más de lo que en derecho le corresponde, como quedará acreditado en su momento procesal oportuno."

Aun cuando no existe acuerdo y que la literalidad del artículo 283 del Código Civil para el Distrito Federal podría llevar a concluir que el Juez debió pronunciarse sobre la compensación, lo cierto es que dicha conclusión sería incorrecta, por un lado, porque fueron las partes quienes solicitaron que el Juez procediera de esa manera y, por otro lado, existe jurisprudencia firme que obligaba al Juez a decretar el divorcio y dejar las demás cuestiones relativas a los convenios para la vía incidental.

En efecto, en el particular fueron las partes quienes solicitaron que se dejaran a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma correspondientes, ante las diferencias derivadas de sus convenios.

Lo anterior se corrobora de la lectura de la audiencia celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil diez:

"Acto seguido se procedió a exhortar a los comparecientes para que de ser posible lleguen a un arreglo con respecto a las pretensiones expuestas en sus respectivos convenios proponiéndoseles diversas alternativas de solución, a lo que ambas partes manifestaron su deseo y voluntad de disolver el vínculo matrimonial que los une ya que no desean continuar con su matrimonio y, por lo que hace a las diferencias habidas en sus respectivos convenios, solicitan se dejen a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma que en derecho corresponda."

En tal virtud, las partes excluyeron del juicio lo relativo a los convenios y limitaron la litis a la disolución del vínculo matrimonial.

En otras palabras, fue a iniciativa de las partes que el Juez de primer grado determinó dejar a salvo los derechos de las partes por lo que hace a los convenios, lo cual incluye la compensación referida por la quejosa.

En ese sentido, debe desestimarse el concepto de violación, porque la impetrante pretende combatir una determinación que consintió de manera expresa durante el trámite del juicio de origen.

Por otra parte, debe decirse que la falta de acuerdo de las partes respecto al convenio, obligaba al Juez a decretar el divorcio y a reservar las demás cuestiones, incluida la compensación, para la vía incidental.

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia 1a./J. 137/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página ciento setenta y cinco, con número de registro digital: 164795, cuyos rubro y texto dicen:

"DIVORCIO POR DECLARACIÓN UNILATERAL DE VOLUNTAD. ANTE LA FALTA DE ACUERDO DE LAS PARTES RESPECTO DEL CONVENIO PARA REGULAR LAS OBLIGACIONES QUE PERSISTEN DESPUÉS DE DISUELTO EL MATRIMONIO, EL JUEZ DE LO FAMILIAR DEBE DECRETAR AQUÉL Y RESERVAR

PARA LA VÍA INCIDENTAL LA RESOLUCIÓN DE TODAS LAS DEMÁS CUESTIONES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2008). Conforme a los artículos 88, 255, fracción X, 260, fracción VIII, 272-A y 272-B del Código de Procedimientos Civiles y 287 del Código Civil, ambos para el Distrito Federal, cualquiera de los cónyuges puede unilateralmente reclamar del otro la disolución del vínculo matrimonial, sin necesidad de invocar alguna causa y sin importar la posible oposición del cónyuge demandado. Asimismo, en la demanda relativa y en el escrito de contestación, el actor y el demandado deben ofrecer las pruebas para acreditar la propuesta o contrapropuesta del convenio que regule las consecuencias derivadas de la disolución del matrimonio, como pueden ser, en su caso, las relacionadas con los hijos menores e incapaces, los alimentos para los hijos y/o para el cónyuge, el uso del domicilio conyugal y menaje, la administración de los bienes de la sociedad conyugal hasta su liquidación y el señalamiento de la compensación prevista en la fracción VI del artículo 267 del citado código sustantivo para el caso de que el matrimonio se haya celebrado bajo el régimen de separación de bienes. Ahora bien, la conformidad de los cónyuges respecto del indicado convenio no es suficiente para su aprobación, sino que debe satisfacer los requisitos legales y, para verificarlo, el Juez de lo familiar ha de apoyarse en las pruebas que las partes ofrezcan en los escritos de demanda y contestación y que habrán de desahogarse en la vía incidental; de manera que si el cónyuge demandado está de acuerdo con la propuesta de convenio presentada por su contrario y reúne los requisitos legales, el Juez lo aprobará y decretará el divorcio, sin necesidad de dictar sentencia, pues en realidad no decide alguna cuestión litigiosa. Así, de la interpretación sistemática de los referidos preceptos se concluye que ante la falta de dicho acuerdo, el Juez de lo familiar únicamente debe decretar el divorcio y reservar para la vía incidental la resolución de las demás cuestiones, entre ellas la de la mencionada compensación, en tanto que el exacto cumplimiento de los requisitos del convenio aludido debe sustentarse en las pruebas ofrecidas por las partes. Lo contrario implicaría permitir que el Juez resuelva sobre un aspecto que debe ser materia de convenio sin contar con pruebas admitidas y desahogadas conforme a las formalidades legales correspondientes, lo cual violaría el derecho de contradicción de los cónyuges y rompería con las condiciones de impartición de justicia imparcial."

No queda inadvertido que la impetrante, para dar sustento a su concepto de violación, citó la tesis aislada I.8o.C.285 C, del Octavo Tribunal Colegiado en

Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de dos mil nueve, página mil seiscientos cuatro, con número de registro digital: 166664, cuyos rubro y texto dicen:

"DIVORCIO POR VOLUNTAD UNILATERAL DEL CÓNYUGE. LA COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 267, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL DEBE SER MATERIA DE PRONUNCIAMIENTO AL DICTARSE LA SENTENCIA, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD. Conforme al decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de octubre de dos mil ocho por el que se reforman, derogan y adicionan artículos a los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el procedimiento de divorcio se reduce a la presentación de una 'solicitud' y una propuesta de convenio, que debe contener lo relativo a la guarda y custodia de los hijos o incapaces, régimen de visitas, alimentos de los hijos y/o del ex cónyuge, su modo de garantizarlos, uso del domicilio conyugal y menaje, administración de los bienes de la sociedad conyugal hasta su liquidación y señalamiento de compensación, para el caso de que el matrimonio se haya celebrado bajo el régimen de separación de bienes, si hay acuerdo en relación al mismo el Juez lo aprobará de plano decretando el divorcio mediante sentencia; en cambio si no hay consentimiento del convenio sólo se dicta sentencia en la que se decreta la disolución del vínculo matrimonial y se deja expedito el derecho de las partes para que en la vía incidental hagan valer lo relativo a la materia del convenio. Sin embargo, aun cuando la compensación también es materia del convenio, al no existir acuerdo, el Juez responsable debe atender a lo dispuesto en el artículo 283, fracción VII, del Código Civil para el Distrito Federal, obligándolo a que sea materia de pronunciamiento en la sentencia en la que decrete el divorcio, porque se trata de una norma especial, que prevalece a la regla general de que todo lo que es materia de convenio, en caso de desacuerdo, se tramite en la vía incidental, y en la sentencia de divorcio el juzgador debe resolver sobre la procedencia de la compensación, aun ante su inconformidad atendiendo a las circunstancias especiales, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que el artículo 283 de la ley citada, previo a la enumeración de las cuestiones que indica debe contener la sentencia de divorcio, haga referencia a la situación de los hijos menores de edad, porque la compensación a que se refiere la fracción VII del mismo artículo es la relativa a la indemnización que uno de los cónyuges tiene derecho a recibir del otro, cuando se actualice la hipótesis de su procedencia, sin que para ello

se analicen cuestiones relativas a la situación de los hijos menores, porque es un beneficio en lo personal."

Al respecto, sólo se reitera que la tesis de jurisprudencia 1a./J. 137/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que lo relativo a la compensación no debe resolverse al dictar sentencia ante el desacuerdo de las partes, sino en la vía incidental, por lo cual resulta inaplicable el criterio citado por la quejosa.

Así, ha quedado demostrado que el Juez natural procedió en forma correcta al dejar el tema de la compensación para la vía incidental.

Ahora bien, la quejosa en su exposición refiere que al no pronunciarse sobre dicha compensación se deja a la voluntad de las partes la apertura del incidente, lo cual podría postergarse de manera indefinida.

Es decir, lo argüido por la quejosa se traduce en que la tramitación de los incidentes no puede ser una cuestión indefinida que se prolongue en el tiempo.

Previo a abordar el estudio de lo referido por la impetrante, conviene precisar que dicho aspecto no fue resuelto por la tesis de jurisprudencia 1a./J. 137/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dicho criterio fue emitido con motivo de la contradicción de tesis 322/2009, sustentada entre los Tribunales Colegiados Séptimo y Octavo, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, cuya materia fue la siguiente, según se lee de la ejecutoria de mérito:

"Sobre tales bases, lo que en esta resolución debe determinarse es si conforme a lo dispuesto en el artículo 287 del Código Civil para el Distrito Federal, en caso de que no exista acuerdo de los cónyuges respecto de las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, debe decretarse el divorcio y reservar para la vía incidental la resolución de los aspectos inherentes al convenio, o dictar sentencia y resolver sobre la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del mismo ordenamiento jurídico, reservando para la vía incidental las resolución de las demás cuestiones."

En ese sentido, la materia de la contradicción de tesis se limitó a determinar si el tema de la compensación debía ventilarse al dictar sentencia o en la vía

incidental, lo cual es distinto al tema que nos ocupa, es decir, si el Juez debe ordenar de manera oficiosa la apertura del incidente o no.

Precisado lo anterior, este tribunal considera que asiste razón a la peticionaria de garantías, porque al existir desacuerdo en los convenios, el Juez debe buscar la continuidad del procedimiento y ordenar la apertura y tramitación de los incidentes, a fin de pronunciarse, en forma integral, sobre la litis del juicio, esto es: disolución del vínculo matrimonial, hijos y bienes.

Así lo determinó este Tribunal Colegiado de Circuito al emitir la tesis aislada I.3o.C.757 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página tres mil ciento veinticinco, con número de registro digital: 166443, cuyos rubro y texto dicen:

"DIVORCIO. EN CASO DE DESACUERDO EN LOS CONVENIOS, EL JUEZ DEBE DE MANERA OFICIOSA ORDENAR LA TRAMITACIÓN DE LOS INCIDENTES CORRESPONDIENTES (INTERPRETACIÓN DE LAS REFORMAS A LOS CÓDIGOS CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADAS EL TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO). De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 272 B y 88 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a partir de la reforma publicada el tres de octubre de dos mil ocho, no existe impedimento legal y por el contrario, es congruente con la reforma al divorcio, el hecho de que el Juez ordene de oficio la apertura de las incidencias, de manera inmediata a la conclusión de la audiencia prevista en el artículo 272 B, en caso de no obtener el acuerdo con el convenio, pues al momento de decidir la cuestión principal (divorcio), ya cuenta con los requisitos de procedibilidad de los incidentes, aunado a que por la naturaleza de tales cuestiones accesorias, primordialmente la relativa a los hijos, no debe retardarse, toda vez que el retardo pudiera generar afectaciones a intereses de los menores, mismos que deben ser salvaguardados por la autoridad judicial; además de que conforme al artículo 17 constitucional, se debe facilitar el acceso a la justicia dada la materia sobre la que versan los incidentes de que se trata, primordialmente lo referente a los hijos."

Lo anterior lleva a declarar fundado el concepto de violación, porque aun cuando el tema de la compensación debe tramitarse en la vía incidental, el Juez

debió proteger la continuidad del procedimiento y ordenar la apertura de los incidentes que correspondieran.

No queda inadvertido que en la tesis de este Tribunal Colegiado de Circuito se sostuvo que al pronunciarse sobre el divorcio ya se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad de los incidentes.

Pues bien, se estima que dicha afirmación no pugna con el sentido de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 137/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque la tramitación de dichos incidentes se encuentra sujeta a un requisito de procedibilidad esencial, que consiste en la falta de acuerdo de las partes sobre las posturas contenidas en sus convenios.

No obstante que si bien no existe pugna entre el criterio de este tribunal y lo sostenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 137/2009, lo cierto es que de una nueva reflexión se concluye que la tesis de este órgano debe privilegiar la continuidad sobre la oficiosidad.

Es decir, la tesis transcrita debe modificarse: 1) debe eliminarse el término "oficioso" para establecer que el juzgador debe dar "continuidad" al procedimiento y, para ello, 2) debe ordenar la apertura de los incidentes, según su regulación en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, concretamente en su artículo 88 y llamar a las partes para que fijen sus posturas; y, 3) dicho proceder debe efectuarlo una vez que se haya resuelto lo relativo a la disolución del vínculo matrimonial.

En ese sentido, con independencia de los medios de prueba aportados en el juicio relativo a los hijos y a los bienes, ante el desacuerdo de las partes, deberá resolverse lo relativo al divorcio y ordenar la apertura de los incidentes por lo que hace al resto de la litis.

Ahora bien, del acta de nacimiento que obra en el juicio de origen se desprende que **********, hijo de la quejosa y el tercero perjudicado, nació el quince de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por tanto, es menor de edad.

En ese sentido, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 76 Bis, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada, que obliga a suplir la deficiencia de la queja.

Pues bien, en el caso concreto las partes reservaron lo relativo a sus convenios y el Juez se pronunció únicamente sobre la disolución del vínculo matrimonial que los unía.

En tal virtud, debe operar la misma razón en lo que hace a la situación de los hijos, es decir, dicha cuestión no puede quedar sin resolución, por lo cual el Juez debió ordenar la apertura del incidente para ventilar lo relativo a dicho aspecto.

Dichos razonamientos conducen a concluir que la apertura de los incidentes debe ordenarse, no sólo por lo que hace a los bienes (compensación), sino también respecto a la situación de los hijos.

No queda inadvertido que lo relacionado a la guarda y custodia, régimen de convivencias y alimentos, según refirieron las partes ante el Juez natural, es materia de diversos juicios; no obstante, ello no incide sobre la determinación referida en el punto anterior.

Es decir, será el Juez natural, durante el incidente respectivo, quien tendrá que verificar la existencia de dichos juicios, su objeto y pronunciarse conforme corresponda.

Finalmente, se destaca que la quejosa controvierte la orden de inscribir la demanda, la propia inscripción y sus efectos, lo cual no es materia del amparo directo, toda vez que dicho acto no fue ordenado al dictar la sentencia que puso fin al juicio, sino durante el trámite del mismo, por lo cual, debe desestimarse.

Del mismo modo, la impetrante aduce que la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, se encuentra condicionada a que el cónyuge solicitante se hubiere dedicado al trabajo del hogar y además no hubiere adquirido bienes durante el matrimonio.

Entonces, refiere la quejosa, no le asiste al tercero perjudicado el derecho de ser compensado, porque nunca se dedicó a las labores del hogar, además, sí adquirió bienes durante el matrimonio y es accionista en diferentes empresas, lo cual se encuentra acreditado, según refiere con diversos medios de prueba.

Al respecto, sólo se subraya que dichos argumentos deben hacerse valer en la instancia correspondiente y no en esta vía porque, como quedó asentado, el Juez actuó en forma correcta al dejar a salvo los derechos de las partes por lo que hace a la compensación, entonces, si la quejosa considera que no le asiste derecho al tercero perjudicado o carece de legitimación para reclamar la compensación, deberá demostrarlo en el incidente de mérito.

En tal virtud, al resultar fundados los argumentos de la quejosa, suplidos en su deficiencia, se impone conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para los siguientes efectos:

1. Que la responsable deje insubsistente la sentencia que constituye el acto reclamado.

2. En su lugar dicte otra en la que reitere lo relativo a la disolución del vínculo matrimonial.

3. Ordene la apertura de los incidentes relativos a los bienes y a las personas.

4. Requiera a las partes para que fijen su postura en los respectivos incidentes.

En ese orden de ideas, con apoyo en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, requiérase a la Sala responsable para que en el término de veinticuatro horas contadas a partir de la legal notificación de la presente ejecutoria informe sobre el cumplimiento que dé a la misma, atento a la tesis de jurisprudencia I.3o.C. J/52, dictada por este Tribunal Colegiado de Circuito, publicada en la página ochocientos cincuenta y nueve, Tomo XXVIII, agosto de dos mil ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 169120, que establece:

"CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA DE AMPARO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DE CARÁCTER JURISDICCIONAL, LA AUTORIDAD RESPONSABLE TIENE VEINTICUATRO HORAS

PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL ACTO Y DEBE DICTAR OTRA SENTENCIA DENTRO DEL PLAZO LEGAL QUE ESTABLEZCA LA LEY PROCESAL QUE RIJA SU ACTUACIÓN. La Ley de Amparo establece el procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo, según se advierte de sus artículos 104 a 113, sin embargo, no reguló el caso relativo a la forma y plazo en que debe cumplirse una ejecutoria de garantías relacionada con un acto jurisdiccional, ya que no se indica cuándo o en qué plazo debe dictarse una nueva sentencia por la autoridad judicial civil; sin embargo, no pueden estimarse aplicables, en forma directa, las normas del Código Federal de Procedimientos Civiles en razón de ser supletorio de la Ley de Amparo, según el artículo 2o. de este último ordenamiento, porque no se trata de suplir la deficiencia de alguna institución procesal del juicio de garantías, en la medida en que el nuevo acto jurisdiccional debe regirse, en su caso, por la ley procesal que regula su emisión, que puede ser de carácter local o federal; sino de ponderar en razón de la naturaleza de control constitucional que se ejerce a través del juicio de amparo, que éste comprende diversos órdenes jurídicos en razón de los actos que están sujetos al mismo y, por ello, debe considerarse una integración del sistema jurídico que sea eficaz tanto para fijar el ejercicio óptimo de la función judicial como para que, llegado el caso, sea acorde con la observancia de una ejecutoria de amparo. Por esa razón, no puede soslayarse la existencia de diversos órdenes normativos que regulan de modo especial la forma en que debe emitirse un acto jurisdiccional y según sea uno de ellos el objeto de una ejecutoria de amparo, el cumplimiento referido constreñirá a la autoridad judicial de inmediato a dejar sin efectos ese acto en el término de veinticuatro horas y deberá sujetarse para el dictado de la nueva resolución al plazo y forma que señale la ley procesal que lo rija. Por tanto, sólo en el caso de que la ley respectiva no contemple un plazo para la emisión del acto jurisdiccional, entonces, sí debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles ante una laguna normativa de la ley procesal que rija el acto. De acuerdo con lo anterior, tratándose de actos de autoridad jurisdiccional, el plazo de veinticuatro horas regulado en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo es únicamente para que de inmediato deje insubsistente el acto reclamado, mientras que el pronunciamiento de la nueva sentencia o resolución en la que se purgue la violación que dio lugar a la concesión, debe hacerse dentro del plazo legal que para tal efecto le conceda la ley procesal que rija su actuación."

Por lo expuesto y fundado, con apoyo, además, en los artículos 103, fracción I y 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General; 1o., fracción I, 76, 77, 78, 80 y 184 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso c) y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—La Justicia la Unión ampara y protege a **********, en contra del acto que reclamó del Juez Primero de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consistente en la sentencia dictada el diez de enero de dos mil once en el expediente **********.

SEGUNDO.—Requiérase a la autoridad responsable, para que dentro del término de veinticuatro horas informe sobre el cumplimiento que dé a la presente ejecutoria en términos de lo precisado en la parte final del último considerando de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos a la autoridad que los remitió y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos de los señores Magistrados presidente Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Neófito López Ramos y Benito Alva Zenteno lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, fue ponente el primero de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 16, 68 y 113, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 322/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 176, con número de registro digital: 22094.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

DIVORCIO. EN CASO DE QUE LAS PARTES ESTÉN EN DESACUERDO CON LOS CONVENIOS RELATIVOS A LAS OBLIGACIONES QUE PERSISTEN DESPUÉS DE DISUELTO EL MATRIMONIO, EL JUEZ DEBE DAR CONTINUIDAD AL PROCEDIMIENTO, ORDENAR LA APERTURA DE LOS INCIDENTES DE BIENES Y PERSONAS, REQUERIR A LAS PARTES PARA QUE FIJEN SUS POSTURAS Y CONTINUAR CON SU TRAMITACIÓN HASTA SU RESOLUCIÓN (MODIFICACIÓN DE LA TESIS AISLADA I.3o.C.757 C).

Hechos: En una controversia derivada de un juicio de divorcio tramitado en la vía ordinaria civil, las partes estuvieron en desacuerdo con los convenios presentados; sin embargo, al emitir la sentencia el órgano jurisdiccional únicamente disolvió el vínculo matrimonial y dejó a salvo los derechos para iniciar los incidentes respectivos.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el desacuerdo de las partes respecto de los convenios relativos a las obligaciones que persisten después de disuelto el matrimonio obliga al Juez a dar continuidad al procedimiento, para lo cual debe ordenar la apertura de los incidentes de bienes y personas, requerir a las partes para que fijen sus posturas y continuar con su tramitación hasta su resolución.

Justificación: Lo anterior, porque la finalidad de la reforma al artículo 272 B del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial local el 3 de octubre de 2008, fue dar celeridad a la declaración sobre el estado civil de los cónyuges, mas no que se dejara de resolver sobre temas igualmente trascendentes; además, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe facilitarse el acceso a la justicia dada la materia sobre la que versan los incidentes relativos a bienes y personas. Por tanto, con base en las anteriores consideraciones, este órgano colegiado modifica el criterio sostenido en la tesis aislada I.3o.C.757 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 3125, con

número de registro digital: 166443, de rubro: "DIVORCIO. EN CASO DE DESACUERDO EN LOS CONVENIOS, EL JUEZ DEBE DE MANERA OFICIOSA ORDENAR LA TRAMITACIÓN DE LOS INCIDENTES CORRESPONDIENTES (INTERPRETACIÓN DE LAS REFORMAS A LOS CÓDIGOS CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADAS EL TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO).", para privilegiar la continuidad sobre la oficiosidad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.3o.C. J/28 C (10a.)

Amparo directo 96/2011. 17 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Arturo Alberto González Ferreiro.

Amparo directo 249/2011. 26 de mayo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretaria: Valery Palma Campos.

Amparo directo 231/2011. 16 de junio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Benito Alva Zenteno. Secretaria: Rosa María Martínez Martínez.

Amparo directo 953/2018. 10 de abril de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Secretario: José Manuel Martínez Villicaña.

Amparo directo 4/2020. 26 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Secretario: José Manuel Martínez Villicaña.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sostenido por el propio tribunal en la diversa I.3o.C.757 C, de rubro: "DIVORCIO. EN CASO DE DESACUERDO EN LOS CONVENIOS, EL JUEZ DEBE DE MANERA OFICIOSA ORDENAR LA TRAMITACIÓN DE LOS INCIDENTES CORRESPONDIENTES (INTERPRETACIÓN DE LAS REFORMAS A LOS CÓDIGOS CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADAS EL TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 3125, con número de registro digital: 166443.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 43/2020 (10a.) NO TIENE COMO EFECTO ESTABLECERLA POR INOBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, SINO SÓLO OTORGAR EL DERECHO DE HACER VALER EL JUICIO DE NULIDAD A QUIENES CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ÚNICAMENTE PUEDEN PROMOVER EL AMPARO.

QUEJA 118/2022. 26 DE MAYO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. SECRETARIA: MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ CARRILLO.

CONSIDERANDO:

SÉPTIMO.—En una porción de sus agravios la quejosa inconforme plantea que la determinación recurrida es ilegal, en tanto que aplica de forma indebida el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y desaplica un precepto que se encuentra vigente en el sistema jurídico; postura en abono de la cual sustancialmente expone:

• Que la jurisprudencia del Alto Tribunal del País, en relación con el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, amplió la protección judicial a través del juicio de nulidad, sin limitar la procedencia del juicio de amparo;

• Que en esa tesitura, la jurisprudencia de trato fue aplicada por el Juez de forma restrictiva y, por ende, indebida;

• Que debe acudirse a los precedentes que dieron origen a dicha jurisprudencia; que se trata de cuestiones diametralmente opuestas a lo argumentado por el a quo;

• Que la causal de improcedencia invocada por el juzgador no es notoria ni manifiesta, pues el referido artículo 27 establece expresamente el derecho de esa quejosa a impugnar el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto; disposición legal que continúa vigente y es de observancia general obligatoria;

• Y que la fuerza vinculante de tal artículo es suficiente para otorgar certeza jurídica a los gobernados respecto de la vía que procede en contra del acto reclamado, aunado a que en el mismo la propia autoridad responsable informa que es impugnable únicamente mediante el juicio de amparo indirecto.

Agravios que resultan fundados.

Ello es así, en tanto que a juicio de quienes esto resuelven, los aspectos ponderados en el auto recurrido no actualizan la causal de improcedencia que en el mismo se desarrolla, ya que su determinación tiene como premisa la inaplicación del artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; ejercicio que, en la especie, resulta indebido por las razones que enseguida se exponen:

Como se establece en el auto sujeto a revisión, el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética consigna que los actos de la Comisión Reguladora de Energía "únicamente" podrán ser impugnados mediante el juicio de amparo.

Tal precepto fue declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las razones que informa la jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), que a continuación se transcribe:

"ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY QUE LOS REGULA, AL ESTABLECER UNA EXCEPCIÓN ADICIONAL AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE AL JUICIO DE AMPARO, VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

"Hechos: Mediante amparo directo se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética que establece que las normas generales, actos u omisiones de esos órganos podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto, impidiendo acceder al medio de defensa ordinario mediante el cual se pueden cuestionar los actos de autoridades administrativas; lo anterior, al considerar que ese precepto legal desconoce las reglas y los principios rectores del juicio de amparo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la señalada porción normativa tiene por objeto establecer una excepción adicional al principio de definitividad que rige en materia de amparo, sin que ésta se encuentre prevista en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún otro de sus preceptos o de los de su ley reglamentaria, lo cual vulnera el diverso principio de supremacía constitucional.

"Justificación: Ello es así, porque la procedencia del juicio de amparo, así como las excepciones al principio de definitividad que lo rigen no pueden estar previstas en un ordenamiento normativo distinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, pues al tratarse de un medio de defensa extraordinario de carácter constitucional, es indispensable que para acceder a ese juicio, previamente se agoten los medios de defensa ordinarios que resulten procedentes, a menos de que se actualice alguna de las excepciones a éste, las cuales sólo pueden derivar de lo constitucionalmente previsto, o bien, de lo desarrollado en la ley reglamentaria o interpretado en los criterios vinculantes. Considerar lo contrario, generaría no sólo que se desnaturalice ese juicio extraordinario al convertirlo (*por disposición legal y no constitucional*) en un medio de defensa ordinario, sino que adicionalmente se establezcan reglas de procedencia y excepciones al principio de definitividad que no están previstas en la regulación expresa y aplicable a ese juicio constitucional.

"Segunda Sala

"Amparo directo en revisión 4664/2019. **********. 22 de abril de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

"Amparo directo en revisión 3683/2019. **********. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

"Amparo directo en revisión 4162/2019. **********. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

"Amparo directo en revisión 4163/2019. **********. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

"Amparo directo en revisión 3809/2019. **********. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

"Tesis de jurisprudencia 43/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de julio de dos mil veinte.

"Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019." (Lo destacado es de este órgano revisor). [Décima Época, Libro 77, Tomo V, agosto de 2020, página 4331, registro digital: 2021957, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* materia constitucional, tesis 2a./J. 43/2020 (10a.)].

El texto inserto revela que la declaración de inconstitucionalidad emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del invocado artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no analiza y menos aún determina la improcedencia del juicio de amparo indirecto, sino la eliminación de la barrera para acceder a un modo de defensa ordinario.

En ese sentido, resulta relevante acudir a la génesis y propósito de la jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.) ya transcrita.

Diversos afectados por resoluciones de los órganos reguladores coordinados en materia energética, a pesar de la limitante establecida en el artículo 27 de la ley que los regula (relativa a que en contra de los actos de aquéllos sólo procedía el juicio de amparo indirecto), decidieron acudir al juicio de nulidad en contra de tales resoluciones. Habiéndoseles desechado los juicios de nulidad, promovieron amparos (directos) cuestionando la regularidad constitucional de dicho artículo por impedirles acceder al medio de defensa ordinario.

Al no verse favorecidos en ese propósito ante los Tribunales Colegiados, interpusieron recursos de revisión y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó (en cinco precedentes) que la porción normativa de trato establecía las reglas de procedencia y una excepción adicional al principio de definitividad, no previstas en la Constitución o en la Ley de Amparo, transgrediendo el principio de supremacía constitucional.

Para llegar a dicha conclusión se llevó a cabo un desarrollo argumentativo y de interpretación de diversos artículos de la Constitución, de la Ley de Amparo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

El efecto de dichas ejecutorias, dado el esquema del amparo directo contra leyes, no fue desincorporar del mundo jurídico o inaplicar a las quejosas el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, sino únicamente otorgar la protección federal en contra de las resoluciones de la responsable y ordenar la tramitación de los juicios de nulidad de los promoventes, colmando así la pretensión inicial y final de los actores, que consistió en dar trámite a sus demandas de nulidad.

Importa destacar que dichos promoventes tuvieron que remar contra corriente pues, a pesar de la disposición prevista en el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, acudieron ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, presentaron sus demandas de nuli-

dad y tuvieron que agotar diversas instancias hasta llegar al recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para obtener el acceso a la vía ordinaria.

En el presente asunto, tal como lo sostiene la parte quejosa, ajustándose a lo señalado en el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, promovió juicio de amparo indirecto en contra de una resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía.

Es momento de transcribir el citado artículo 27, en su primera parte:

"Artículo 27. Las normas generales, actos u omisiones de los órganos reguladores coordinados en materia energética podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

Pues bien, frente a esa disposición y atento al principio de certeza y seguridad jurídicas, la quejosa ahora inconforme –tal como lo afirma– supo desde un principio cuál era su situación y el juicio que procedía en contra de las resoluciones como la reclamada, es decir, el juicio de amparo indirecto. Y, en el lado opuesto, en simetría, conocía cuál sería la consecuencia de agotar un medio de defensa ordinario que estaba proscrito en la propia ley de la materia.

La fuerza vinculante de la norma otorga –entonces– la certeza de lo que es posible hacer en contra de una resolución emitida por el órgano regulador en materia energética. Certeza que, además, se perfeccionó al momento en el que la propia responsable estableció en el punto quinto del acto reclamado:

"Quinto. El presente acuerdo únicamente es impugnable mediante juicio de amparo indirecto en términos de lo previsto en el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética."

Ahora, cuando la quejosa –aquí recurrente– acudió al juicio de amparo, su pretensión jamás consistió –ni veladamente– en que se eliminara la barrera para acceder al juicio de nulidad, sino que se ejerciera el control constitucional del acto reclamado y que se le otorgara la protección federal.

Bajo este contexto, es evidente que nos encontramos ante escenarios diversos, con propósitos y pretensiones totalmente opuestos, unos abriendo camino para lograr el trámite y acceso al juicio contencioso administrativo y, otro, sabiendo a qué atenerse, promovió el juicio de amparo bajo la regulación de lo establecido en el precepto señalado. En este camino y desde un punto de vista positivo, aparece la importancia de la ley como vehículo generador del principio de certeza jurídica.

Ley que, se reitera, está vigente, incluso, al día de hoy.

Por tales razones, no resulta acertado para desechar la demanda por la causal de improcedencia de no agotar el principio de definitividad, inaplicar el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, invocando como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), pues el ejercicio de las impugnaciones que provocaron la inconstitucionalidad que tal criterio declara es totalmente opuesto al del juicio de amparo, que es la materia sobre la que versa el análisis de fondo del referido artículo. Aunado a que, como ya se estableció, dicha jurisprudencia no puede tener como efecto eliminar la procedencia del juicio de amparo, sino sólo otorgar el derecho a quienes lo soliciten, de hacer valer el juicio de nulidad, sin llegar al extremo de imponer la obligación de acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a quienes bajo el texto de la norma únicamente pueden interponer el juicio de amparo.

De modo tal que mientras subsista el artículo 27 aludido y se promueva juicio de amparo en contra de resoluciones como la reclamada en la especie, el mismo deberá ser procedente, sin obligar a los quejosos a agotar un medio de defensa ordinario no previsto en la ley respectiva.

En las circunstancias anotadas se excluye la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, al igual que el supuesto del artículo 113 del propio ordenamiento, pues en términos de lo ya señalado no es dable inobservar los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos, y dado que en la especie el artículo 27 de marras constituye para la quejosa la norma jurídica válida que regía y le era exigible a la fecha de presentación de la demanda, debe concluirse que al disponer éste el amparo como único mecanismo para impugnar actos como el que en la especie se reclama, contrario a lo discurrido por el Juez del

conocimiento, la ahora recurrente no se encontraba obligada a agotar, previo a la instancia constitucional, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Consideración en la que no influye la viabilidad o inviabilidad de tal juicio ordinario para impugnar el acto reclamado en tanto que, se reitera, la quejosa no ejerció su derecho de defensa respecto de ese medio, sino del juicio de amparo y, por ende, lo hizo acorde con la norma jurídica que a ella le era exigible en la fecha de presentación de la demanda, consistente en el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Así que bajo el contexto delimitado, este tribunal ad quem arriba a la convicción de que la causa de improcedencia que se consideró para desechar la demanda de amparo no se actualiza y, por ello, no pueden aplicarse en aras de la garantía constitucional de tutela judicial efectiva, acceso a la justicia, certeza y seguridad jurídicas, las razones expuestas por el a quo.

Debiéndose agregar, sólo a mayor abundamiento, que la peticionaria de amparo planteó la violación directa al artículo 14 de la Constitución Federal, al sostener –en lo básico– que el acto reclamado decretó la caducidad de su permiso, sin citarla previamente a acudir al inicio del procedimiento administrativo correspondiente, para manifestar lo que a su derecho conviniera y presentar las pruebas correspondientes.

En las relatadas condiciones, los agravios precisados al inicio de este considerando devienen fundados y lo que se impone es revocar el auto recurrido en la parte que se determinó la causa de improcedencia invocada, para el efecto de que, sin considerar las razones en él expresadas, se provea acerca de la demanda.

Bajo términos similares se pronunció este tribunal en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, al resolver por unanimidad de votos el recurso QA. 811/2021, de la ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado.

Y visto el resultado al que se ha arribado, deviene innecesario pronunciarse acerca de los diversos agravios que no se comprenden en el examen efectuado.

En razón de lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es fundado el recurso de queja.

SEGUNDO.—Se revoca el auto de diez de diciembre de dos mil veintiuno, dictado en el juicio de amparo **********, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

TERCERO.—Se ordena proveer acerca de la demanda de amparo promovida por **********.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución al juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese este toca como asunto concluido.

Así, en términos del Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, cuya vigencia fue ampliada por los diversos Acuerdos Generales 25/2020, 37/2020, 1/2021, 5/2021, 9/2021, 20/2021, 1/2022 y 7/2022; en sesión ordinaria celebrada vía remota, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, por unanimidad de votos de los Magistrados Rosa Elena González Tirado, Eugenio Reyes Contreras y Gildardo Galinzoga Esparza.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 43/2020 (10a.) NO TIENE COMO EFECTO ESTABLECERLA POR INOBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, SINO SÓLO OTORGAR EL DERECHO DE HACER VALER EL JUICIO DE NULIDAD A QUIENES CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ÚNICAMENTE PUEDEN PROMOVER EL AMPARO.

Hechos: Se promovió juicio de amparo indirecto contra actos atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) respecto de los cuales el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética prevé que "únicamente" podrán ser impugnados mediante dicho juicio. En el recurso de queja interpuesto contra la decisión del Juez de Distrito sobre la admisión de la demanda se señaló que dicho precepto fue declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), por establecer una excepción adicional al principio de definitividad previsto en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.) no tiene como efecto establecer la improcedencia del juicio de amparo indirecto, sino sólo otorgar el derecho a quienes lo soliciten, de hacer valer el juicio de nulidad, sin llegar al extremo de obligar a acudir previamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a aquellos que conforme al artículo 27 de la ley citada únicamente pueden promover el amparo.

Justificación: Lo anterior, porque la inconstitucionalidad sustentada en dicha jurisprudencia deriva de sentencias emitidas en amparos directos en revisión, cuyo efecto no fue desincorporar del mundo jurídico o inaplicar a las quejosas el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, sino únicamente otorgar la protección federal en contra de las resoluciones de la responsable y ordenar la tramitación de los juicios contencioso administrativos de los promoventes, colmando así la pretensión inicial y final de los actores, que consistió en dar trámite a sus demandas de nulidad. Por consiguiente, no resulta acertado inaplicar el citado artículo 27, invocando como apoyo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), ya que ésta no determina la improcedencia del juicio de

amparo indirecto y menos aún autoriza inobservar dicho precepto. De modo que la quejosa no se encontraba obligada a agotar, previo a la instancia constitucional, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

I.1o.A.E. J/2 K (11a.)

Queja 216/2021. Comisionado Presidente de la Comisión Reguladora de Energía. 10 de junio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa Elena González Tirado. Secretaria: María Isabel Pech Ramírez.

Queja 278/2021. MG HR, S. de R.L. de C.V. 8 de julio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Reyes Contreras. Secretario: Fernando Gutiérrez Toledano.

Queja 811/2021. Comercializadora Maor, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa Elena González Tirado. Secretaria: María Eugenia Martínez Carrillo.

Queja 1352/2021. Combustibles Maldonado Olvera, S.A. de C.V. 9 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Gildardo Galinzoga Esparza. Secretaria: Dulce María Colín Ojeda.

Queja 118/2022. 26 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa Elena González Tirado. Secretaria: María Eugenia Martínez Carrillo.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY QUE LOS REGULA, AL ESTABLECER UNA EXCEPCIÓN ADICIONAL AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE AL JUICIO DE AMPARO, VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo V, agosto de 2020, página 4331, con número de registro digital: 2021957.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS. CONSTITUYEN INSTRUMENTOS ESENCIALES QUE SALVAGUARDAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA, A FIN DE QUE ÉSTA SEA PLENA Y EFECTIVA.

QUEJA 182/2020. 11 DE FEBRERO DE 2021. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: FERNANDO RANGEL RAMÍREZ. SECRETARIA: MA. DEL CARMEN MELÉNDEZ VALERIO.

CONSIDERANDO:

CUARTO.—El ahora recurrente promovió juicio de amparo indirecto en contra de los autos de veintidós y veintinueve de septiembre de dos mil veinte, que no acordaron de conformidad las medidas cautelares que solicitó en el juicio ejecutivo mercantil **********.

De lo narrado por el quejoso, ahora recurrente, en la demanda de amparo se advierte:

1. Es codemandado en el referido asunto, el cual se encuentra en la etapa de ejecución de convenio.

2. En esa fase procesal, el ahora recurrente promovió incidente de nulidad de actuaciones, pues adujo que el Juez de origen no le notificó personalmente el auto de seis de noviembre de dos mil diecisiete, el cual tenía la finalidad de requerirle para que en el término de tres días acreditara el cumplimiento al convenio celebrado, apercibido que de no hacerlo se procedería a su ejecución forzosa.

3. Se dictaron resoluciones en las que se condenó a los codemandados al pago de diversas sumas por concepto de intereses moratorios.

4. Se adjudicó a la actora el inmueble embargado y se le puso en posesión el seis de marzo de dos mil veinte.

5. El ahora recurrente solicitó diversas medidas cautelares con la finalidad de que se mantuviera la situación de hecho existente y se inscribiera el incidente

de nulidad de actuaciones en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de esta ciudad, hasta que se resolviera en definitiva y de manera firme el referido incidente de nulidad.

6. Esas medidas no se acordaron de conformidad en los acuerdos reclamados de veintidós y veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

El Juez Federal consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo,[1] pues como hecho notorio advirtió que en una diversa demanda de amparo promovida por el mismo quejoso, aquí recurrente, éste señaló que el incidente de nulidad de actuaciones se resolvió el doce de octubre de dos mil veinte.

Razón por la cual, el juzgador federal estimó que se generó un cambio de situación jurídica que impedía analizar los actos reclamados y, por ello, estaban irreparablemente consumadas las posibles violaciones que se hubieren cometido en ese procedimiento, lo cual impedía el examen de los actos reclamados sin afectar la situación creada por el nuevo acto.

El recurrente argumenta:

• Es incorrecto el análisis que realizó el juzgador, pues si bien se resolvió el incidente de nulidad de actuaciones, ello no genera que los efectos que producen los actos reclamados sean irreparables, pues debe atenderse a la naturaleza de dichos actos, lo que no hizo el Juez de Distrito.

• Los actos reclamados negaron la procedencia de las medidas cautelares que solicitó y la inscripción del incidente de nulidad de actuaciones en el folio real de un inmueble embargado en el juicio de origen, las cuales tenían la finalidad

[1] "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
"…
"XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica."

de proteger sus derechos en dicho procedimiento hasta tanto se resolviera el referido incidente de manera definitiva, es decir, en todas sus instancias.

• El que se dictara interlocutoria de primera instancia en el incidente de nulidad de actuaciones no implica que las violaciones cometidas por el Juez natural en los autos reclamados quedaran consumadas al actualizarse un cambio de situación jurídica, pues esa resolución se encuentra subjúdice hasta tanto se resuelvan en definitiva los medios ordinarios y extraordinarios de impugnación; de ahí que hasta que el incidente se resuelva en definitiva se podrá considerar que las violaciones reclamadas se encuentran consumadas irreparablemente, por virtud del cambio de situación jurídica.

• Los actores en el incidente interpusieron apelación en contra de la interlocutoria de doce de octubre de dos mil veinte, dicho recurso se tuvo interpuesto el treinta de octubre del año anterior, por lo que la interlocutoria se encuentra subjúdice y no pueden considerarse irreparablemente consumadas las violaciones combatidas en el juicio de amparo.

• Para entender los motivos por los que es incorrecta la consideración del Juez de Distrito respecto a que se actualizó un cambio de situación jurídica, debe atenderse al motivo por el que se pidieron las medidas cautelares y la inscripción preventiva de la demanda incidental, que le fueron negadas.

Los anteriores argumentos, en atención a su causa de pedir, son sustancialmente fundados, pues como argumenta el recurrente, el hecho de que se dictara interlocutoria de primer grado en el incidente de nulidad de actuaciones que hizo valer, no actualiza, por ese solo hecho, un cambio de situación jurídica y, por ende, la causa de improcedencia en que se apoyó el juzgador federal no es manifiesta e indudable.

Características del cambio de situación jurídica

El artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo establece que la acción constitucional es improcedente cuando por virtud de un cambio de situación jurídica deban considerarse consumadas irreparablemente las presuntas violaciones que se hubieren cometido en el procedimiento respectivo, pues no es posible decidir sobre éstas sin afectar la nueva situación jurídica.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado[2] que, por regla general, el cambio de situación jurídica se produce cuando concurren los siguientes elementos:

a) El acto reclamado debe emanar de un procedimiento judicial o administrativo seguido en forma de juicio.

b) Con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo se pronuncie una resolución que cambie la situación jurídica en que se encontraba el quejoso por virtud del acto que reclamó en el amparo.

c) No pueda decidirse sobre la constitucionalidad del acto reclamado sin afectar la nueva situación jurídica y, por ende, deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio de amparo.

d) Exista autonomía o independencia entre el acto reclamado en el juicio de amparo y la nueva resolución dictada en el procedimiento relativo, de modo que esta última pueda subsistir, con independencia que el acto materia del amparo resulte o no inconstitucional.

[2] La tesis aislada 2a. CXI/96, con número de registro digital: 199808, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, diciembre de 1996, página 219, es aplicable al caso aun cuando interpreta a la anterior Ley de Amparo, en términos de lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la legislación de la materia vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, pues el artículo 61, fracción XVII, de la legislación vigente tiene la misma *ratio legis* contenida en el artículo 73, fracción X, de la ley abrogada; que dice:
"CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA. REGLA GENERAL. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Ley de Amparo, el cambio de situación jurídica, por regla general, se produce cuando concurren los supuestos siguientes: a).- Que el acto reclamado en el juicio de amparo emane de un procedimiento judicial, o de un administrativo seguido en forma de juicio; b).- Que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo se pronuncie una resolución que cambie la situación jurídica en que se encontraba el quejoso por virtud del acto que reclamó en el amparo; c).- Que no pueda decidirse sobre la constitucionalidad del acto reclamado sin afectar la nueva situación jurídica, y por ende, que deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio de amparo; d).- Que haya autonomía o independencia entre el acto que se reclamó en el juicio de garantías, y la nueva resolución dictada en el procedimiento relativo, de modo que esta última pueda subsistir, con independencia de que el acto materia del amparo resulte o no inconstitucional."

Es importante destacar que conforme a los anteriores requisitos, esta causa de improcedencia sólo opera en procedimientos jurisdiccionales o administrativos seguidos en forma de juicio.

De esa forma, el cambio de situación jurídica implica que el acto reclamado ocurrió en una determinada etapa procesal; de ahí que cuando el procedimiento jurisdiccional o administrativo avanza a otra fase, por regla general no es posible hacer que el juicio o procedimiento se retrotraiga.

En palabras muy sencillas, el procedimiento jurisdiccional o administrativo seguido en forma de juicio se asemeja a un túnel dividido en secciones, cada una de las cuales se cierra o individualiza de las demás por medio de compuertas; de manera que cada vez que se avanza por ese túnel, las compuertas que dividen las secciones se cierran, lo que impide que la persona que recorre ese túnel se encuentre en posibilidad para regresar a la sección anterior, pues ésta ha quedado cerrada definitivamente.

Esa imposibilidad de regresar las etapas procesales, cuando el juicio o procedimiento ha avanzado a una etapa distinta, es la que produce que las posibles violaciones que se hubieren cometido en la etapa anterior se estimen irreparablemente consumadas, pues el análisis de éstas podría afectar la nueva situación jurídica que se ha creado al avanzar el asunto a una etapa procesal diversa.

Conforme a lo expuesto, la regla general respecto de la improcedencia del juicio de amparo llamada cambio de situación jurídica, consiste en que cuando el acto emane de un procedimiento, de surgir una situación jurídica nueva, aquél será improcedente si de concederlo se afectara esta última y, por ello, se deben reputar consumadas irreparablemente las violaciones alegadas, por la posible afectación al nuevo *status* jurídico.

Caso concreto

Como se mencionó, la causa de improcedencia en que sustentó el Juez Federal el desechamiento de la demanda no es manifiesta ni indudable, pues la sola emisión de la interlocutoria de primer grado dictada en el incidente de

nulidad de actuaciones no acarrea, en ese procedimiento incidental, un cambio de situación jurídica frente a las medidas cautelares que solicitó el propio quejoso en ese incidente, pues el cambio de situación jurídica sólo podría ocurrir cuando la interlocutoria que haya resuelto el referido incidente quede firme.

Hipótesis esta última que, hasta este momento, no existe prueba ni certeza que haya acontecido, pues si bien el ahora recurrente no desconoció la existencia de la interlocutoria que resolvió el referido incidente de nulidad de actuaciones, hasta este momento no existe evidencia plena que esa resolución haya quedado firme y, por tanto, no puede afirmarse categóricamente que hubieren quedado irreparablemente consumadas las posibles violaciones que los actos reclamados causen al quejoso, ahora recurrente.

Además, no debe perderse de vista que los actos reclamados no acordaron de conformidad otorgar las medidas cautelares solicitadas por los demandados en el juicio de origen en la etapa de ejecución de convenio, a través de las cuales pretendían que en tanto no se resolviera el incidente de nulidad de actuaciones promovido en esa fase de ejecución, se mantuvieran las cosas en el estado en que se encuentran y se inscriba el incidente de nulidad en el Registro Público de la Propiedad de esta ciudad, en el folio real correspondiente al inmueble embargado en ese juicio.

Lo anterior es importante pues, por su naturaleza, las medidas cautelares o providencias precautorias son independientes del procedimiento en el que se solicitan en virtud de que no constituyen una formalidad esencial ni una etapa procesal concreta; razón por la cual su tramitación, otorgamiento o denegación no tiene incidencia sobre el proceso principal ni afecta su desarrollo.

Por tanto, la sola emisión de la resolución de primer grado con la que concluya o mediante la cual se resuelva el procedimiento en el que se solicita una o varias medidas cautelares, no puede implicar un cambio de situación jurídica que impida analizar lo resuelto sobre esas medidas cautelares, pues tal análisis en forma alguna podría variar lo resuelto en el procedimiento respectivo.

Ello, pues no debe perderse de vista que, dada su naturaleza, las medidas cautelares o providencias precautorias se podrán solicitar en el procedimiento respectivo mientras éste no concluya o se resuelva en resolución firme.

Breve noción sobre las medidas cautelares o providencias precautorias

Las medidas precautorias, calificadas también como providencias o medidas cautelares, son los instrumentos que puede decretar la autoridad judicial, a solicitud de las partes –o en algunos casos de oficio–, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, es decir, se decretan para evitar se haga inútil la sentencia de fondo y que ésta tenga eficacia práctica.

Dichas medidas, conforme a la legislación mexicana, pueden solicitarse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia o resolución ejecutoria, incluso, previamente a la instauración del juicio.

Ahora bien, la naturaleza de toda providencia cautelar es asegurar un derecho subjetivo y prevenir un efecto, que reviste particularidades que exigen se colmen determinados requisitos necesarios para estar en condiciones de obsequiarlas.

De esa forma, la aplicación de las medidas precautorias no es automática; esto es, no basta que alguien las solicite para que la autoridad judicial necesariamente deba otorgarlas.

Por regla general, para poder concederlas se requiere de la concurrencia de determinados presupuestos, entre los que se encuentran:

a) Un presumible derecho. Quien la solicita debe acreditar, aun presuntivamente que tiene facultad de exigir de la otra parte algún derecho que se pretende asegurar con la medida cautelar.

b) Peligro actual o inminente. Dados los hechos en que se sustenta la petición, se advierta que en caso de no obsequiarse la medida precautoria se causará un daño irreparable o de difícil reparación, que torne nugatorios los derechos subjetivos del promovente.

c) Urgencia de la medida. Es necesario que el derecho sustancial deducido o a deducir por el solicitante no pueda ser protegido inmediatamente de otra manera pues, de ser así, no se justificaría tomar una medida de excepción.

d) Solicitud formal. La petición se debe hacer de acuerdo con las formalidades previstas en la ley respectiva, ante el órgano jurisdiccional competente.

En algunos casos previstos expresamente en la ley, el otorgamiento de la medida cautelar implicará la obligación del solicitante para exhibir la garantía que le fije la autoridad judicial.

De esa forma, las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva.

La tutela judicial efectiva es el derecho fundamental que toda persona tiene a la prestación jurisdiccional; esto es, a obtener una resolución fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo de la cuestión que, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, haya planteado ante los órganos jurisdiccionales.[3]

En los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran los derechos fundamentales de debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.[4]

---

[3] Castilla Juárez, Karlos Artemio. Acceso Efectivo a la Justicia. Elementos y Caracterización. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Primera edición, México, 2012. Página 11.

[4] Al respecto, son aplicables las tesis aisladas 1a. CCLXXVI/2013 (10a.) y 1a. LXXIV/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013 y Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, con números de registro digital: 2004466 y 2003018, páginas 986 y 882, respectivamente, que dicen:

"DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 881, de rubro: 'DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.', estableció que el citado precepto constitucional contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por un núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Sin embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un derecho de defensa, es posible identificar en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos ámbitos de aplicación diferenciados. Desde

Aun cuando en dichos preceptos no se regulan de manera específica las medidas cautelares, en ellos encuentran su sustento al tratarse de instrumentos que salvaguardan los derechos de los gobernados en tanto se emite sentencia definitiva o resolución en un juicio o procedimiento en curso o por promover, a

una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una defensa efectiva, por lo cual se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; se le dé el derecho de alegar y ofrecer pruebas, y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Sin embargo, el debido proceso también puede entenderse desde la perspectiva de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones."

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la 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.', esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

fin de que lo resuelto pueda ser efectivamente ejecutado en caso de ser favorable al promovente.[5]

En ese sentido, debe aclararse que la medida cautelar tiende, específicamente, a evitar que la sentencia o resolución con la que concluya un procedimiento –cuyo contenido se desconoce a la fecha en que se solicita la providencia precautoria– no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida cautelar elimina. Así, no se busca la ejecución de la condena –que se espera en el futuro–, sino que tiende a eliminar un obstáculo cierto o presunto para hacerla efectiva.[6]

De esa forma, al consagrarse en los artículos 14 y 17 constitucionales los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, el legislador ordinario tiene la misión de regular las acciones que se pueden ejercer, las reglas procesales y los instrumentos que salvaguarden la efectividad de los derechos materia del juicio y, asimismo, que durante el procedimiento respectivo no se pongan en riesgo los intereses, la seguridad e, incluso, la subsistencia del promovente o, en su caso, que no se afecte ni altere el orden público ni el interés social.

De ahí la importancia y necesidad de que el Poder Reformador de la Constitución y el legislador ordinario consagren la presencia de los instrumentos y recursos idóneos y eficaces para la salvaguarda de los intereses de los gobernados en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese contexto, dado que el concepto recurso efectivo tiene una connotación amplia y no limitada,[7] pues se trata de cualquier medio que tienen las

[5] Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y otros. Coordinadores. Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana. Tomo II. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición, México, 2013. Página 1566.

[6] Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla, S.A. de C.V. Séptima edición, México, 1996. Páginas 30 y 31.

[7] Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la tesis aislada 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), con número de registro digital: 2002287, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 526, de rubro y texto siguientes:

personas para acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos ha sido afectado; las medidas cautelares pueden considerarse no sólo una herramienta que hace efectivas y eficientes las garantías que consagran el debido proceso, son también un medio que asegura la eficacia de los recursos y la ejecución plena y salvaguarda de los derechos de los gobernados.[8]

De esa forma, se entiende que las medidas cautelares, dada su finalidad, constituyen las herramientas que van a permitir que la materia del litigio se conserve y pueda ser efectiva una sentencia o resolución que resuelva la controversia o el procedimiento, o bien, que a través de tales providencias precautorias se evite mientras dura el juicio en lo principal o el procedimiento respectivo, se cause un grave daño a una de las partes o al interés social.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 53/2006-SS,[9] en relación con las medidas precautorias, en lo que aquí interesa, consideró:

"DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS. El citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Ahora bien, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a tales derechos constituye una transgresión al derecho humano a un recurso judicial efectivo. En este sentido, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla. De manera que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso concreto, resulten ilusorios, esto es, cuando su inutilidad se ha demostrado en la práctica, ya sea porque el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan, se deniega la justicia, se retarda injustificadamente la decisión o se impida al presunto lesionado acceder al recurso judicial."

[8] Castilla Juárez, Karlos Artemio. Op. Cit. Página 175.

[9] De la que surgió la tesis de jurisprudencia 2a./J. 67/2006, con número de registro digital: 175152, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 278, de rubro:
"ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRETAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO."

"En principio, debe destacarse que las medidas cautelares, conocidas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que el juzgador puede decretar, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave irreparable a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

"El lapso relativamente prolongado que el proceso tarda hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable la utilización de medidas precautorias, a fin de evitar que la sentencia de fondo sea inútil o ilusoria y, por el contrario, tal decisión tenga eficacia práctica.

"Las medidas referidas pueden adoptarse con anterioridad a la iniciación del proceso y durante su tramitación, hasta en tanto se dicte sentencia firme que le ponga fin, o bien, hasta que el juicio termine definitivamente por diversa causa.

"Para el procesalista Piero Calamandrei, la providencia cautelar nace de la relación entre dos términos: por una parte, de la necesidad de que, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo y, por otra, de la falta de aptitud del proceso ordinario para crear, sin retardo, la providencia definitiva. El tratadista citado define a la providencia cautelar como la 'anticipación previsoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar el retardo de la misma' (Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, Bibliográfica Argentina, 1945, página 45).

"En opinión de Humberto Briseño Sierra, la medida cautelar no busca la posibilidad de hacer efectiva una sentencia cuyo contenido se ignora cuando aquélla se dicta, sino que 'busca evitar que no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida elimina. No busca ejecutar la condena, sino que tiende a eliminar un obstáculo, cierto o presunto, para hacerla efectiva.' (Derecho Procesal, vol. IV, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1970, página 293).

"Es menester precisar que las medidas cautelares tienen determinadas características que justifican su existencia, las cuales consisten en que dichas providencias son:

"a) Provisionales, porque sólo duran hasta la conclusión del proceso;

"b) Accesorias, en tanto que no constituyen un fin en sí mismas, sino que nacen de un proceso principal;

"c) Sumarias, pues por su propia finalidad se tramitan en plazos muy breves; y,

"d) Flexibles, dado que pueden ser modificadas o revocadas cuando varíen las circunstancias sobre las que se apoyan.

"Las medidas cautelares suelen clasificarse en: 1) personales o reales, según recaigan sobre personas o bienes; 2) conservativas o innovativas, en función de que tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al proceso principal; y, 3) nominadas o innominadas, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la ejecución de la futura y probable sentencia del proceso principal.

"Las medidas de que se trata pueden decretarse antes o durante el proceso principal. Sólo en el primer caso constituyen una fase preliminar, pero en ninguno de ambos casos la tramitación de la medida cautelar tiene incidencia sobre el proceso principal o afecta su desarrollo. Esto es, lo que Briseño Sierra denomina el carácter accidental de las medidas cautelares. Para este autor 'la pretensión de la medida cautelar no impide, no prolonga ni interrumpe el procedimiento principal. Esta medida debe seguirse por separado, lo que no obsta para que en su día lo actuado caiga, acceda al procedimiento principal. Este acceder, este caer en el procedimiento conexo, es lo que origina el carácter accidental.' (Derecho Procesal, vol. IV, página 302).

"Ahora bien, en algunos ordenamientos procesales en nuestro país, se observa la aplicación de medidas precautorias, las cuales pueden agruparse en cuatro categorías: las relativas a las materias civil, mercantil y laboral; las previstas en el procedimiento penal; las aplicables en materias fiscal y adminis-

trativa; y, por último, la medida prevista en la Ley de Amparo, consistente en la suspensión del acto reclamado.

"En relación con las medidas precautorias, la propia Constitución autoriza que se actúe en contra de un particular, aun antes de oírlo en su defensa, como sucede, verbigracia, en el supuesto previsto en el artículo 16 de dicha Ley Fundamental, que permite que los Jueces expidan órdenes de aprehensión antes de que el afectado sea escuchado en su defensa; así también, en materia civil se prevén los procedimientos ejecutivos, en los que por la naturaleza privilegiada del documento base de la acción, que trae aparejada ejecución, el afectado es privado de la libre disposición de bienes de su propiedad, a fin de que con ellos se garantice el pago de la condena que se llegue a decretar en su contra y, por ende, se eliminen los posibles obstáculos para la ejecución de la condena relativa, como podría ser el hecho de que el deudor se colocara artificiosamente en estado de insolvencia.

"Esta medida tiende a garantizar, sin duda alguna, el acceso efectivo a la jurisdicción, previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

"En materia civil, la práctica de medidas provisionales o cautelares obedece a la naturaleza de los derechos litigiosos, como sucede, por ejemplo, con el aseguramiento de alimentos, en donde la naturaleza de las cosas no puede admitir la espera de la tramitación integral del juicio; igual ocurre cuando existe peligro de que los bienes del demandado desaparezcan o se oculten, por lo que se justifican los embargos precautorios, como ya se expuso; las necesidades de crédito explican la tramitación de juicios de carácter ejecutivo, que se inician precisamente mediante el procedimiento de ejecución."

Asimismo, en la ejecutoria mediante la cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 415/2012,[10] en lo que aquí interesa, consideró:

[10] De la que surgió la tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2013 (10a.), con número de registro digital: 2003884, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 552, que dice:

"1. Marco teórico. Medidas cautelares

"En la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

"Las medidas cautelares tienden, por un lado, a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo de un juicio con motivo del plazo inevitable por el cual se

"PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO LA SOLICITUD DE LA MEDIDA NO SE FUNDA EN LOS CASOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 1168 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LA RESTRICCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1171 DE LA MISMA LEY PARA DICTARLAS, NO IMPIDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO PREVISTAS EN LOS NUMERALES 384 A 388 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (ABANDONO PARCIAL DE LAS TESIS 1a. LXXIX/2007 Y 1a. LXXXI/2007). El artículo 1168 del Código de Comercio regula como medida cautelar las que denomina providencias precautorias, las cuales sólo pueden dictarse cuando exista temor de que: I) se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda; II) se oculten o dilapiden los bienes sobre los que ha de ejercitarse una acción real, y III) se oculten o enajenen los bienes sobre los que ha de practicarse la diligencia, siempre que la acción sea personal y el deudor no tuviera otros bienes. Por su parte, el numeral 1171 del mismo ordenamiento prevé que no pueden dictarse otras providencias precautorias que las establecidas en el propio código y que exclusivamente serán, en caso de la citada fracción I, el arraigo de la persona y, en los casos de las mencionadas fracciones II y III, el secuestro de bienes. En ese sentido, si en el Código de Comercio el legislador solamente reguló y denominó expresamente y de manera completa y cerrada la medida cautelar que denominó providencias precautorias, entonces, cuando en un juicio mercantil se plantea la solicitud de que se dicte una medida cautelar con la finalidad de que se mantenga una situación de hecho existente, y ésta no se funda en alguna de las tres hipótesis mencionadas, es inconcuso que, por un lado, el juzgador estaría impedido para dictar una providencia precautoria de las previstas en el artículo 1168 señalado y, por otro, que al no poder establecer tal providencia precautoria, resultaría inaplicable la prohibición contenida en el diverso artículo 1171, dado que la anotada prohibición sólo tiene por objeto regular los términos y las condiciones para que opere la medida cautelar denominada providencias precautorias prevista en el referido artículo 1168, y en consecuencia, tal prohibición no puede ni debe entenderse extensiva a cualquier medida cautelar que resulte legalmente aplicable a la materia mercantil. En ese sentido, ante la solicitud de una medida cautelar con la finalidad de que se mantenga una situación de hecho, que no se funde en alguna de las tres hipótesis contenidas en el artículo 1168 del Código de Comercio, sí sería aplicable supletoriamente en términos del artículo 1054 del mismo ordenamiento, el contenido conducente del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prevé como medida cautelar las denominadas medidas de aseguramiento, establecidas en sus artículos 384 a 388. Lo anterior conduce a esta Sala a apartarse parcialmente del criterio contenido en las tesis aisladas 1a. LXXIX/2007 y 1a. LXXXI/2007, en la parte que prevén la intención y el alcance del contenido restrictivo del artículo 1171 del Código de Comercio."

prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia y, por otro lado, a lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica.

"Las medidas cautelares pueden tomarse antes de la iniciación del proceso o durante la tramitación del mismo, en tanto se dicta sentencia firme u ocurra otra circunstancia que le ponga fin. Una característica general del procedimiento para decretar esas providencias consiste en que se dictan sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa, aun cuando el afectado puede impugnar posteriormente la medida.

"En esa tónica, resulta que desde el punto de vista doctrinal, las medidas cautelares pueden operar en cualquier proceso materialmente jurisdiccional.

"Al respecto, Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela han señalado que:

"• Entre los medios preparatorios y las medidas cautelares o precautorias existe una delimitación sutil, lo que provoca que exista confusión sobre tales instrumentos, especialmente en materia procesal civil y mercantil, dado que en los ordenamientos mexicanos algunos instrumentos procesales calificados como preparatorios, en el fondo son medidas cautelares anticipadas; el ordenamiento procesal mexicano regula expresamente lo que califica como 'medios preparatorios', aunque de manera confusa en relación con las providencias precautorias.

"• Para realizar un examen breve de las medidas cautelares o providencias precautorias, se precisa sistematizarlas con base en las ramas de enjuiciamiento en las cuales se aplican, así: en materias civil, mercantil y laboral, se regulan, esencialmente, dos medidas, el arraigo del demandado y el secuestro de bienes, aunque el Código Federal de Procedimientos Civiles agrega el depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre los que versa el pleito, así como las llamadas 'medidas asegurativas' (todas las necesarias para mantener la situación de hecho existente).

"• En el proceso penal se han establecido dos providencias cautelares esenciales: la prisión preventiva y la libertad provisional, las que se encuentran estrechamente relacionadas.

"• En los procesos fiscal y administrativo, la medida cautelar por antonomasia es la suspensión de la ejecución de los actos que se reclaman, cuyo carácter es predominantemente conservativo.

"• En el amparo, se considera de destacada importancia la suspensión del acto reclamado. Tal medida es esencialmente conservativa, pero excepcionalmente se le ha reconocido el carácter constitutivo y aun restitutorio.

"Pronunciamientos doctrinales los anteriores que, por un lado, permiten dimensionar la importancia de la existencia y procedencia de las medidas cautelares como instrumento general (género) que tiene como finalidad sustancial: evitar que resulte inútil la sentencia de fondo de un juicio con motivo del plazo inevitable por el cual se prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia y lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica.

"Y, por otro lado, revelan que ha correspondido al legislador la tarea de establecer la denominación y regular los términos y condiciones (especies dentro del género) para que las medidas cautelares operen en cada una de las diferentes clases de procesos.

"Acorde con este marco teórico, se adopta en esta ejecutoria el término de 'medida cautelar' para referir al instrumento procesal en general, como género, que tiende a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que esa sentencia tenga eficacia práctica.

"Entre tanto, reservamos el término 'medidas cautelares como especie' para referir a los instrumentos procesales previstos en las leyes cuya denominación, términos y condiciones especiales o particulares de operación en un determinado proceso corresponde al legislador.

"Por último, conviene precisar que, acorde con un orden lógico, en el universo de 'medidas cautelares' como género, caben y quedan comprendidas todas y cada una de las 'medidas cautelares como especies' establecidas por el legislador en la ley. Sin embargo, la denominación, términos y condiciones especiales y particulares de operación previstas por el legislador para alguna

‘medida cautelar como especie’, no pueden ni deben ser aplicadas ni predicarse de manera genérica de todo el universo de ‘medidas cautelares como género’ previstas en el sistema jurídico.

"2. ‘Medidas cautelares como especie’ nominadas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles

"Partiendo de la base de que una ‘medida cautelar’ es el instrumento procesal como género, que tiende a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que la misma tenga eficacia práctica, y que las ‘medidas cautelares como especie’ son los instrumentos procesales previstos en las leyes cuya denominación, términos y condiciones especiales y particulares de operación en un determinado proceso corresponden al legislador; cabe precisar ahora que ‘medidas cautelares como especie’ nominadas, son aquellas a las que el legislador, además de establecer términos y condiciones para su operación en un determinado proceso, expresamente les dotó de una denominación específica en la ley.

"Bajo esa perspectiva, resulta que en el libro segundo, título cuarto, capítulo único, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el legislador reguló y denominó expresamente a dos clases de ‘medidas cautelares como especie’:

"a) Medidas de aseguramiento. Las que, acorde con su regulación legal, tienden a mantener una situación de hecho existente, es decir, se traducen en medidas de tipo conservativo que procuran evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y lograr que la misma tenga eficacia práctica; y,

"b) Medidas precautorias. Acorde con su regulación, tienden a garantizar el resultado del juicio, así como a garantizar que no se oculten, se pierdan o se alteren las cosas, libros, documentos o papeles sobre los que verse el juicio, es decir, se traducen en medidas de garantía que tienden a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que la misma tenga eficacia práctica.

"3. ‘Medidas cautelares como especie’ nominadas previstas en el Código de Comercio

"En el libro quinto, título primero, capítulo once, del Código de Comercio, el legislador reguló y denominó expresamente sólo una clase de 'medida cautelar como especie': Las providencias precautorias, las cuales, acorde con su regulación, tienden a garantizar:

"i. Que no se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda.

"ii. Que no se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real.

"iii. Que no se oculten o enajenen los bienes en que se ha de practicar la diligencia cuando la acción sea personal y el deudor no tuviere otros bienes.

"Es decir, se traducen en medidas de garantía, que tienden a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que la misma tenga eficacia práctica.

"Además, el legislador en materia mercantil restringió expresamente la procedencia de las 'medidas cautelares como especie' denominadas providencias precautorias, exclusivamente a los casos en que haya temor de que ocurran los supuestos mencionados como objeto de garantía a través de esa 'medida cautelar como especie'. Lo que implica que cualquier solicitud de que se dicte una providencia precautoria en materia mercantil, será improcedente si no se funda en que exista temor de que: se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda; se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real; o se oculten o enajenen los bienes en que se ha de practicar la diligencia cuando la acción sea personal y el deudor no tuviere otros bienes.

"Asimismo, el legislador en materia mercantil dispuso expresamente que para alcanzar los fines previstos en los incisos i), ii) y iii) anteriormente señalados, únicamente podían dictarse como medidas precautorias el arraigo de la persona para el caso de garantizar que no se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda, y el secuestro de

bienes para el caso de que exista temor de que se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real o se oculten o enajenen los bienes en que se ha de practicar la diligencia cuando la acción sea personal y el deudor no tuviere otros bienes.

"Pues de manera tajante prohibió que pudieran dictarse otras providencias precautorias (medida cautelar como especie), que las establecidas en el Código de Comercio, y que exclusivamente consistirían en el arraigo de la persona y en el secuestro de bienes.

"En relación con lo anterior, destaca que la anotada prohibición únicamente tiene por objeto regular los términos y condiciones para que opere la 'medida cautelar como especie' denominada providencias precautorias en el Código de Comercio (prevista en el artículo 1168 de ese cuerpo legal), por lo que tal prohibición no puede ni debe entenderse extensiva a cualquier 'medida cautelar' que resulte legalmente aplicable a la materia mercantil.

"Admitir lo contrario, es decir, aceptar como válido que la prohibición contenida en el artículo 1171 del Código de Comercio respecto de las providencias precautorias no solamente se refiere a las 'medidas cautelares como especie' previstas en el artículo 1168 de esa ley denominadas por el legislador providencias precautorias; sino que debe entenderse referido de manera genérica todas las 'medidas cautelares' previstas por el legislador en todo el sistema jurídico aplicable a la materia mercantil, conduciría, por un lado, al sin sentido de aplicar a una categoría general ('medidas cautelares como género') una regla establecida respecto de una categoría especial ('medidas cautelares como especie' contenidas en el artículo 1168 del Código de Comercio).

"Por otro lado, a ignorar que en el contenido expreso del artículo 1171 del Código de Comercio, el legislador refirió que la prohibición allí establecida estaba inseparablemente relacionada con el contenido del artículo 1168 del mismo código.

"Y por otro lado más, a pasar por alto también, que el propio Código de Comercio sí prevé otras 'medidas cautelares como especie' (aunque no sean

de tipo nominado) distintas al arraigo de la persona para el caso de garantizar que no se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda; y al secuestro de bienes para el caso de que exista temor de que se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real o se oculten o enajenen los bienes en que se ha de practicar la diligencia cuando la acción sea personal y el deudor no tuviere otros bienes.

"Tal es el caso del embargo de bienes con motivo de que la acción se funde en un título ejecutivo (artículo 1392); o la entrega material de bienes dados en garantía en el procedimiento especial de ejecución de garantías (artículo 1414 Bis 8)."

Conclusión

Dada la finalidad perseguida por las medidas precautorias y la independencia que guardan con el procedimiento principal o incidental en el que se solicitan, que consiste, entre otros supuestos, en la permanencia de las cosas en el estado en que se encuentran; el dictado de la interlocutoria de primera instancia en el incidente de nulidad de actuaciones, no impide que se resuelva sobre la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el ahora recurrente.

Por tanto, sólo se puede estimar que existirá un cambio de situación jurídica que impida resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los acuerdos que no resolvieron de conformidad las medidas cautelares solicitadas por el ahora recurrente, cuando se emita resolución firme que decida sobre el incidente de nulidad de actuaciones en el cual se solicitaron tales providencias precautorias.

En consecuencia, no es manifiesta ni indudable la causa de improcedencia en que se apoyó el Juez Federal para desechar la demanda de amparo, pues al momento de proveer sobre ésta no hay constancia fehaciente que la interlocutoria dictada en el incidente de nulidad de actuaciones referido, haya quedado firme.

No es obstáculo a lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2007, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"PERSONALIDAD EN MATERIA CIVIL. EL DICTADO DE UNA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA ANTES QUE SE RESUELVA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME UNA CUESTIÓN DE ESA NATURALEZA, LO HACE IMPROCEDENTE, AL ACTUALIZARSE UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA."

En que se apoyó el Juez de Distrito para desechar la demanda.

Ello, pues como se ha visto, las medidas cautelares o providencias precautorias son independientes del procedimiento en el que se solicitan en virtud de que no constituyen una formalidad esencial ni una etapa procesal concreta; razón por la cual, su tramitación, otorgamiento o denegación no tiene incidencia sobre el proceso principal ni afecta su desarrollo.

De ahí que sólo la resolución firme que resuelva o con la que concluya el procedimiento donde esas medidas se solicitaron podrá generar un cambio de situación jurídica que haga improcedente el juicio de amparo que se promueva contra la resolución respecto de las medidas precautorias.

Además, no debe perderse de vista que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2013 (10a.), con número de registro digital: 2003102, la cual aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 197, del tenor siguiente:

"PERSONALIDAD EN EL JUICIO LABORAL. EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LO RESUELTO EN EL INCIDENTE RESPECTIVO, NO SE TORNA IMPROCEDENTE POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA CON MOTIVO DEL DICTADO DEL LAUDO EN EL JUICIO CORRESPONDIENTE (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 110/2004). Una nueva reflexión de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a modificar la jurisprudencia referida, de rubro: 'PERSONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EL

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESA CUESTIÓN EN EL INCIDENTE RESPECTIVO, AL DICTARSE EN EL PROPIO PROCEDIMIENTO LABORAL EL LAUDO QUE LE PONE FIN, POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA.', pues la circunstancia de que se dicte el laudo en el juicio en el que se emitió la resolución intraprocesal relativa a la personalidad de una de las partes, impugnada en amparo indirecto, no constituye un cambio de situación jurídica que respecto de este juicio constitucional actualice la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que la personalidad de las partes constituye un presupuesto esencial para la prosecución del procedimiento y el dictado del laudo respectivo, aunado a que de concederse el amparo bastará con que se ordene dejar insubsistente la resolución incidental reclamada con todas sus consecuencias, inclusive el laudo emitido, de manera que sus efectos queden destruidos jurídicamente por la concesión de la protección federal, restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de la violación reclamada, es decir, declarando el derecho del quejoso a que se le reconozca la personalidad originalmente desconocida o se desconozca la indebidamente reconocida de su contraria. Lo anterior, porque la demostración de la debida personalidad en el proceso es una cuestión condicionante para su debido desarrollo y, por tanto, el laudo o resolución que pone fin al procedimiento se supedita a la existencia de la personalidad que en éste debió definirse."

Jurisprudencia que, como se ve, supera el criterio que en su oportunidad había sustentado la Primera Sala del Alto Tribunal en la citada por el Juez de Distrito, además, es aplicable al caso concreto conforme a lo previsto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente al no contraponerse al texto de ésta.

En consecuencia, no es manifiesta ni indudable la causal de improcedencia en que se apoyó el Juez Federal para desechar la demanda de amparo; razón por la cual, procede declarar fundado el recurso de queja.

Con fundamento en el artículo 103 de la Ley de Amparo, se deja sin efectos la resolución recurrida y se ordena al Juez de Distrito proceda a proveer lo conducente a la admisión de la demanda de amparo.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), con número de registro digital: 2007069, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, página 901, que dice:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Es fundado el recurso de queja.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución al Juez Federal respectivo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así por unanimidad de votos lo resolvió el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, integrado por los Magistrados presidente Fernando Rangel Ramírez y J. Refugio Ortega Marín, así como el licenciado Francisco Javier Cárdenas Naranjo, secretario autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito mediante oficio CCJ/ST/612/2020 de fecha dieciocho de febrero de dos mil veinte, suscrito por el secretario técnico

de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal; siendo ponente el primero de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 110, fracción XI, 113, fracción I y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 53/2006-SS y 415/2012 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 491 y Décima Época, Libro XXI, Tomo I, junio de 2013, página 499, con números de registro digital: 19590 y 24457, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2007 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 265, con número de registro digital: 172714.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS. CONSTITUYEN INSTRUMENTOS ESENCIALES QUE SALVAGUARDAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA, A FIN DE QUE ÉSTA SEA PLENA Y EFECTIVA.

Hechos: En un juicio ordinario el demandado solicitó medidas cautelares. El Juez de origen no acordó de conformidad esa petición, por lo que aquél promovió juicio de amparo indirecto. El Juez de Distrito desechó la demanda, lo cual derivó en el recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que las medidas cautelares o providencias precautorias son instrumentos esenciales

que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva.

Justificación: Lo anterior, porque las medidas cautelares, calificadas también como providencias precautorias, son los instrumentos que puede decretar la autoridad judicial, a solicitud de las partes –o en algunos casos de oficio–, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, es decir, se decretan para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo y que ésta tenga eficacia práctica. Dichas medidas pueden solicitarse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia o resolución ejecutoria, incluso, previamente a la instauración del juicio. Ahora bien, la naturaleza de toda providencia cautelar es asegurar un derecho subjetivo y prevenir un efecto, que reviste particularidades que exigen que se colmen determinados requisitos necesarios para estar en condiciones de obsequiarlas. De esa forma, la aplicación de las medidas cautelares no es automática, esto es, no basta que alguien las solicite para que la autoridad judicial necesariamente deba otorgarlas. Por regla general, para poder concederlas se requiere de la concurrencia de determinados presupuestos, entre los que se encuentran: a) Un presumible derecho. Quien la solicita debe acreditar, aun presuntivamente, que tiene facultad de exigir de la otra parte algún derecho que se pretende asegurar con la medida cautelar; b) Peligro actual o inminente. Dados los hechos en que se sustenta la petición, se advierta que en caso de no obsequiarse la medida cautelar se causará un daño irreparable o de difícil reparación, que torne nugatorios los derechos subjetivos del promovente; c) Urgencia de la medida. Es necesario que el derecho sustancial deducido o a deducir por el solicitante no pueda ser protegido inmediatamente de otra manera, pues de ser así no se justificaría tomar una medida de excepción; y, d) Solicitud formal. La petición se debe hacer de acuerdo con las formalidades previstas en la ley respectiva, ante el órgano jurisdiccional competente. En algunos casos previstos expresamente en la ley, el otorgamiento de la medida cautelar implicará la obligación para el solicitante, de exhibir la garantía que le fije la autoridad judicial. De esa forma, las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva, pues la tutela judicial efectiva es el derecho

fundamental que toda persona tiene a la prestación jurisdiccional; esto es, a obtener una resolución fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo de la cuestión que, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, haya planteado ante los órganos jurisdiccionales. En ese contexto, las medidas cautelares pueden considerarse no sólo una herramienta que hace efectivos y eficientes los derechos que consagran el debido proceso, sino también un medio que asegura la eficacia de los recursos y la ejecución plena y salvaguarda de los derechos de los particulares. De esa forma, se entiende que las medidas cautelares, dada su finalidad, constituyen las herramientas que permiten que la materia del litigio se conserve y pueda ser efectiva una sentencia o resolución de la controversia o el procedimiento, o bien, que a través de tales providencias precautorias se evite, mientras dura el juicio en lo principal o el procedimiento respectivo, que se cause un grave daño a una de las partes o al interés social.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.11o.C. J/11 C (11a.)

Queja 182/2020. 11 de febrero de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Queja 194/2020. DSM. 26 de febrero de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretario: Sergio Iván Sánchez Lobato.

Amparo en revisión 16/2022. SJ Medical México, S. de R.L. de C.V. 29 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Incidente de suspensión (revisión) 205/2021. Enriqueta Adriana Pasquel Ruiz. 27 abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretario: Octavio Rosales Rivera.

Amparo en revisión 80/2022. Alberto López Morales. 4 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Miriam Aidé García González.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO. DEBEN DESECHARSE CUANDO SE INTERPONEN A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO INSTITUCIONAL DEL JUZGADO DE DISTRITO.

AMPARO EN REVISIÓN 284/2020. SUBDIRECTOR DE FINANZAS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA Y OTRAS. 19 DE MARZO DE 2021. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ. SECRETARIO: JULIO CÉSAR ECHEVERRÍA MORALES.

CONSIDERANDO:

SEGUNDO.—Desechamiento. No habrá de transcribirse ni analizarse la resolución recurrida o los agravios que en su contra se vierten, al advertirse razones que conducen al desechamiento del medio de impugnación.

En efecto, el artículo 80, constante en el título primero denominado "Reglas generales", del capítulo XI "Medios de impugnación", de la Ley de Amparo dispone, en lo que interesa, que los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos, podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente, además de que los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiere ese capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información aludidas en el artículo 3o. de la propia ley.

Dicho numeral expresamente dispone lo siguiente:

"Artículo 80. En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. Los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de

cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiera el presente capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 3o. de esta ley, en el entendido de que, cuando así sea necesario, tales requisitos serán cumplimentados por esa misma vía.

"Para el caso de que los recursos se presenten de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."

Por otro lado, el citado artículo 3o. señala que los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme a la regulación que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

Además, precisa que la firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y tendrá los mismos alcances que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, entre otros. Así como también dispone que sea el caso de que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, existe la obligación de los órganos jurisdiccionales de que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente, y que los titulares son los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como de los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda la información relacionada con los expedientes en el sistema y, en el caso de que se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso, debiendo los secretarios de Acuerdos dar fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporado cada documento o actuación, a fin de que coincidan en su totalidad.

También prevé el citado artículo que corresponde al Consejo de la Judicatura Federal determinar mediante reglas y acuerdos generales, la forma en que se integrará el expediente impreso. Y que en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es quien debe emitir los acuerdos generales que considere necesarios para establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

El numeral de mérito textualmente dice:

"Artículo 3o. En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna.

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme a la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.

"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas

se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de Acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

"No se requerirá firma electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."

De lo anterior se advierte que el recurso de revisión debe interponerse por escrito en el que se expresen agravios de manera impresa (con firma autógrafa del promovente) o electrónicamente, caso este último en que deberá utilizarse la firma electrónica conforme a las reglas que expida el Consejo de la Judicatura Federal.

Importa resaltar además, que la firma de quien interpone un recurso o cualquier medio de defensa previsto en la Ley de Amparo constituye un signo expreso e inequívoco de su voluntad de instar, razón por la cual se traduce en un requisito esencial de validez que condiciona su procedencia, pues su ausencia impide tener certeza de la autenticidad del documento.

En apoyo a lo anterior, se cita la tesis 2a. XXII/2018 (10a.),[1] de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del siguiente tenor:

"REVISIÓN EN AMPARO. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA O ELECTRÓNICA DE QUIEN INTERPONE UN RECURSO O CUALQUIER OTRO MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO CONSECUENCIA SU DESECHAMIENTO. Conforme al artículo 3o. de la Ley de Amparo, las promociones en los juicios de amparo deben formularse por escrito, mediante

[1] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, materia común, página 862, con número de registro digital: 2016528.

formato impreso o documento electrónico, debiendo contener, en el primer caso, la firma autógrafa del promovente y, en el segundo, su firma electrónica, la cual producirá los mismos efectos que la autógrafa. De esta manera, la firma de quien interpone un recurso o cualquier otro medio de defensa previsto en la Ley de Amparo, constituye un signo expreso e inequívoco de su voluntad de instar la nulidad de un acto ante el tribunal de amparo, razón por la cual, se traduce en un requisito esencial de validez que condiciona su procedencia, de ahí que si una promoción carece de la firma autógrafa o electrónica procede su desechamiento, ya que ello impide tener certeza de la autenticidad del documento, porque para probar la voluntad del recurrente es necesario tener certidumbre de su intención de interponer el medio de impugnación intentado."

Por otra parte, en relación con los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, se tiene que el veinticinco de noviembre y uno de diciembre de dos mil quince, los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, aprobaron el "Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal", modificado por última vez mediante Instrumento Normativo aprobado por dichos colegiados el tres y cuatro de octubre de dos mil dieciocho, respectivamente.

Sin embargo, atendiendo a las innovaciones tecnológicas y a la experiencia derivada en el uso de las herramientas informáticas, y ponderando la necesidad apremiante en el contexto de las medidas adoptadas frente a la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), y que la actuación mediante herramientas tecnológicas permite que la impartición de justicia a nivel federal continúe a gran escala, mientras se acatan las medidas de prevención y sana distancia necesarias para hacer frente a la contingencia sanitaria, el ocho de junio de dos mil veinte se emitió el "Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo", cuyo objeto es, entre otros, regular la integración de los expedientes electrónicos y la utilización de videoconferen-

cias para el desahogo de audiencias y diligencias judiciales en los asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, así como la actuación desde el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, permitiendo la promoción, tramitación, consulta, resolución y notificación por vía electrónica, al igual que la celebración de audiencias y otras diligencias que puedan desahogarse a distancia, mediante el uso de videoconferencias.

En el citado acuerdo, en el punto séptimo del apartado de considerandos, se recordó lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo del artículo 3o. de la Ley de Amparo, en cuanto a las facultades del Consejo de la Judicatura Federal de establecer la regulación para la integración de los expedientes físicos y electrónicos, y las reglas para garantizar la coincidencia de ambos, así como que ese numeral establece que la firma electrónica que regule el Poder Judicial de la Federación será el medio de ingreso a su sistema electrónico, como opción para enviar y recibir demandas, promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, como también para consultar acuerdos y resoluciones, produciendo los mismos efectos que la firma autógrafa.

Por otro lado, en el artículo 2 se define qué es lo que debe entenderse por ciertos conceptos o abreviaciones invocados en el contexto de ese acuerdo, destacando para lo que al caso interesa, los puntos XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XX, XXV, XXXI y XXXII, que a continuación se transcriben.

"Artículo 2. Para los efectos de este Acuerdo General se entenderá por:

"…

"XI. DGTI: Dirección General de Tecnologías de la Información del Consejo de la Judicatura Federal.

"XII. Documento digitalizado: versión electrónica de un documento impreso que se reproduce mediante un procedimiento de escaneo u otro análogo;

"XIII. Documento electrónico: el generado, consultado, modificado o procesado por medios electrónicos.

"…

"XIV. Expediente electrónico: conjunto de documentos electrónicos que coinciden integralmente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en los expedientes correspondientes a los asuntos competencia del PJF.

"XV. FIREL: Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación.

"…

"XVI. Firma electrónica: documento electrónico expedido por alguna de las autoridades certificadoras intermedias que asocia de manera segura y fiable la identidad del firmante con una llave pública, permitiendo con ello identificar quién es el autor o emisor de un documento electrónico. Para efectos del presente Acuerdo General se comprenden en este concepto la FIREL, la firma electrónica o 'e.firma' (antes firma electrónica avanzada o 'FIREL'), y las firmas electrónicas o certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el PJF haya celebrado convenios para el reconocimiento de certificados digitales homologados. Resulta aplicable a esto último lo previsto en el artículo 5, párrafo segundo, del 'Acuerdo General Conjunto 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico'.

"…

"XX. Medios electrónicos: la herramienta tecnológica relacionada con el procesamiento, impresión, despliegue, traslado, conservación y modificación de información.

"…

"XXV. Plataforma tecnológica: la conformada por el *hardware*, el *software* y los enlaces de telecomunicaciones desarrollados internamente o adquiridos, que opera y supervisa la DGTI del CJF.

"XXXI. Sistema Electrónico del PJF: conjunto de sistemas informáticos de gestión, operación, información, interconexión y comunicación que se desarrollen o implementen en el PJF por el CJF, entre los que se identifican, enunciativamente: Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las OCC; Sistemas de gestión, operación e información que acompañen el trámite de los asuntos, órganos o unidades administrativas; SISE; Plataforma electrónica; y Buzón electrónico.

"XXXII. Unidad: la Unidad para el Control de Certificación de Firmas del Consejo de la Judicatura Federal."

En ese orden, también conviene citar lo que dispone el artículo 3 del Acuerdo General 12/2020, en cuanto a las bases para la integración y consulta de expedientes electrónicos.

"Artículo 3. La integración y consulta de los expedientes electrónicos regulados en el presente Acuerdo General se regirán por las siguientes bases:

"I. Todo documento que ingrese a un expediente electrónico deberá ser firmado con una firma electrónica que cuente con los permisos necesarios.

"II. El expediente electrónico se integrará cronológicamente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en el expediente respectivo.

"III. La servidora o servidor público fedatario responsable de verificar la coincidencia de contenidos del expediente impreso y del electrónico deberá validar que: (i) toda documentación recibida por vía electrónica se imprima y agregue al expediente impreso, en su caso, con la evidencia criptográfica de la firma respectiva y sin necesidad de certificación o actuación judicial; y (ii) la documentación recibida en formato impreso se digitalice e ingrese al expediente electrónico respectivo mediante el uso de la FIREL, ya sea por parte de la OCC, de la Oficialía de Partes o de la servidora o servidor adscrito al órgano jurisdiccional a quien se haya designado para tal efecto.

"IV. En el caso de los medios de control de constitucionalidad promovidos contra lo resuelto en juicios seguidos ante tribunales que no pertenezcan al PJF, se procurará que la digitalización de los expedientes relativos a dichos juicios se realice por las propias autoridades responsables, particularmente mediante la celebración de convenios de interconexión. En caso de que lo anterior no sea posible, dicha digitalización se realizará conforme a las cargas de trabajo lo permitan por el personal de las OCC o por el adscrito a los órganos jurisdiccionales que eventualmente conozcan de dichos medios de control.

"V. Los documentos electrónicos o digitalizados ingresados por las partes a los sistemas electrónicos mediante el uso de certificados digitales de firma electrónica producirán los mismos efectos que los presentados con firma autógrafa.

"VI. Los documentos públicos que se ingresen a un expediente electrónico mediante el uso de firma electrónica conservarán el valor probatorio que les corresponde conforme a la legislación aplicable, siempre y cuando al presentarse por vía electrónica se manifieste bajo protesta de decir verdad que el documento digitalizado respectivo es copia íntegra e inalterada del documento impreso. Al respecto, la juzgadora o juzgador que conozca del asunto podrá solicitar, de manera oficiosa o a petición de algunas de las partes legitimadas para tal efecto, el cotejo con el documento original, o su incorporación al expediente hasta el momento procesal oportuno.

"VII. Los documentos digitalizados ingresados a los sistemas electrónicos por las y los servidores públicos de los órganos del PJF mediante el uso de FIREL tendrán el mismo valor que los impresos.

"VIII. Las características de los documentos que podrán ingresarse a un expediente electrónico se sujetarán a los lineamientos que emita la DGGJ, con opinión de DGTI, sobre el formato y tamaño de aquéllos."

Asimismo, se considera pertinente plasmar algunas disposiciones generales del acuerdo de referencia, que para la determinación de este asunto interesan, a saber:

"Artículo 9. En los órganos jurisdiccionales a cargo del CJF, la presentación de demandas, solicitudes, recursos, incidentes y promociones, así como la consulta del expediente electrónico y la práctica de notificaciones electrónicas con independencia del tipo de asunto o materia de que se trate, se realizarán a través del Sistema Electrónico del PJF, conforme a las disposiciones del presente Acuerdo General y atendiendo a la normatividad aplicable en cada materia."

"Artículo 14. El Portal de Servicios en Línea es un sitio web a través del cual las partes, sus representantes y, según sea el caso, sus autorizados, podrán acceder electrónicamente a las OCC y a los órganos jurisdiccionales para presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, así como para acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en éstos.

"Las promociones de las partes recibidas en el Portal recibirán el mismo tratamiento que las presentadas en formato impreso, siempre que se cumpla con las disposiciones previstas en el presente Acuerdo General.

"El Portal de Servicios en Línea cuenta con los módulos para presentación de demandas, solicitudes y escritos iniciales, envío de promociones y recursos, acceso y consulta de expediente electrónico, generación de notificaciones, consulta de expedientes y lista de acuerdos. Los módulos del Sistema Electrónico del PJF deberán alojarse dentro de la infraestructura de almacenamiento y procesamiento de datos propiedad del CJF.

"Adicionalmente, en el Portal se establecerán los vínculos necesarios para que las personas justiciables tramiten su FIREL y tengan acceso a la normativa que rige el sistema. También se podrá acceder al listado de las firmas electrónicas o certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el PJF haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados, en términos del artículo 5, párrafo segundo, del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013."

"Artículo 15. El Portal de Servicios en Línea funcionará las veinticuatro horas del día, todos los días del año."

"Artículo 16. Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea será necesario que las personas interesadas cuenten con una firma electrónica emitida o reconocida por el PJF a través de la Unidad en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 14 del presente Acuerdo General y se registren en el sistema.

"Para registrarse en el Portal las personas usuarias deberán: (i) indicar su nombre, correo electrónico y CURP; (ii) crear un "nombre de usuario" y una "contraseña"; y (iii) vincular su firma electrónica al registro respectivo.

"El registro de cada usuaria o usuario en el sistema es de carácter personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra."

"Artículo 20. En el caso que los órganos del Estado que figuren como partes en los procedimientos jurisdiccionales cuenten con sistemas tecnológicos de gestión propios, el CJF podrá celebrar convenios con éstas a fin de que exista interconexión o intercomunicación entre el Portal de Servicios en Línea y sus respectivos sistemas."

Igualmente, es dable plasmar lo que disponen los artículos 48, 50, 52, 53 y 54 de la sección tercera "De la presentación de promociones y recursos", contenida en el capítulo quinto "De la presentación de solicitudes, demandas, incidentes, promociones y recursos por vía electrónica" del Acuerdo General 12/2020 en mención.

"Artículo 48. Para la presentación de recursos y promociones electrónicas las usuarias y usuarios ya registrados deberán entrar al Portal e ingresar el "Nombre de usuario y contraseña" que generaron al momento de registrarse, o bien, utilizar su firma electrónica vigente.

"Hecho lo anterior, en el módulo para presentar promociones e interponer recursos, seleccionarán el órgano jurisdiccional al que dirigirán su promoción, ingresarán el tipo de asunto y número de expediente respectivo, adjuntarán el archivo que contenga su promoción o utilizarán el cuadro de texto en blanco, y agregarán su firma electrónica vigente. Previo al envío del archivo, deberán capturar un código de seguridad.

"A través del módulo para presentar promociones y recursos será posible enviar al órgano jurisdiccional cualquier tipo de escrito cuyo trámite no se encuentre expresamente previsto en otra categoría o módulo del Portal, incluyendo, de forma enunciativa, impedimentos incidentes, contestaciones de demanda, reconvenciones y aclaraciones de sentencia. Dichas promociones recibirán el debido curso legal siempre que se vinculen con el expediente electrónico en el que se actúa, y que se formulen dentro de los plazos y con los requisitos exigidos en la legislación aplicable."

"Artículo 50. Al módulo para presentar promociones y recursos también se podrá acceder desde el expediente electrónico respectivo, a través del diverso para consulta de expediente electrónico. El sistema relacionará automáticamente la promoción enviada con el expediente consultado por la persona autorizada para ello. Aun en este supuesto se podrá seleccionar la opción de 'promociones masivas', descrita en el precepto anterior."

"Artículo 52. El módulo para presentar promociones y recursos contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del mismo, y de la recepción de los documentos remitidos. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como las horas y fechas de envío y de recepción.

"Para efectos del cómputo de los plazos, se tomarán los datos de envío de las promociones o recursos.

"Cada documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre de su titular, si el certificado es reconocido por la Unidad y si se encuentra vigente, lo cual se tomará en consideración por los órganos jurisdiccionales para acordar lo correspondiente."

"Artículo 53. Los órganos jurisdiccionales podrán recibir electrónicamente de las autoridades públicas interconectadas, todo tipo de promociones y recursos, a través del Sistema Electrónico del PJF. Lo anterior generará un acuse

electrónico de recepción que contendrá la denominación de la autoridad emisora y receptora, la fecha y hora de recepción, el número de expediente asignado al procedimiento jurisdiccional, así como el nombre de los archivos electrónicos y si éstos cuentan con evidencia criptográfica de firma electrónica.

"El acuse electrónico generado por el sistema electrónico de las autoridades públicas interconectadas servirá como constancia de recepción e interrumpirá los plazos que estuviesen corriendo, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 48."

"Artículo 54. Por cada promoción se generará un acuse de recibo, según lo previsto en los artículos precedentes. Dichos acuses se depositarán en un repositorio creado en cada expediente en relación con todas las promociones generadas por el titular de una FIREL y estará disponible en el módulo de acuses. Así, las usuarias y usuarios podrán consultar en el Portal todos los acuses que acrediten las promociones presentadas en cada asunto respecto del cual hayan promovido electrónicamente."

Ahora, lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 80 y con las disposiciones destacadas del Acuerdo General 12/2020, permiten establecer, en lo que interesa, que los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que realicen en ellos, pueden ser presentados en forma impresa o electrónicamente, estos últimos en el Portal de Servicios en Línea, el cual es un sitio web, a través del cual las partes, sus representantes o autorizados, pueden acceder electrónicamente a la Oficina de Correspondencia Común y a los órganos jurisdiccionales a presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, las cuales reciben el mismo tratamiento que las presentadas en formato impreso, siempre que cumplan con las disposiciones previstas en el propio Acuerdo General, ya que el sistema genera un acuse de recepción electrónica en el que se señalan los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y de recepción, que son las que se deben tener en cuenta para el cómputo de los plazos, habida cuenta que cada documento electrónico recibido contiene en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre de su titular, si el certificado es reconocido por la Unidad

y si se encuentra vigente, lo cual se tomará en consideración por los órganos jurisdiccionales para acordar lo correspondiente.

En el caso, el recurso de revisión que nos ocupa no se presentó en la forma establecida en la Ley de Amparo ni en los términos del citado Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto que de las constancias que integran el citado medio de impugnación se desprende, en específico de la foja nueve del toca en que se actúa, que contiene la impresión del envío, que el recurso de revisión se envió desde el correo electrónico *juridicofinanzas.isssteson@gmail.com* dirigido a 13er. Jdo. del 5o. Cto., donde consta como día y hora del envío "Enviado: jueves, 10 de septiembre de 2020. 02:18 p.m.", esto es, el escrito del recurso de revisión se envió, al parecer, de un correo oficial del representante de las autoridades responsables al correo oficial del Juzgado Décimo Tercero de Distrito, sin que se advierta alguna constancia en la que se acusara recibo por parte del citado órgano jurisdiccional.

Lo anterior conlleva que no se pueda ponderar como efectivamente presentado el recurso, vía correo electrónico al correo oficial del Juzgado de Distrito, toda vez que, por una parte, éste no es el medio tecnológico acogido en la Ley de Amparo ni en el Acuerdo General 12/2020, en donde se especifica que será el Portal de Servicios en Línea el medio por el cual las partes pueden presentar, vía electrónica, todo tipo de promociones y recursos, incluso prevé, como se dijo, la posibilidad, en tratándose de autoridades públicas, como en el caso, de que exista una interconexión para que éstas tengan la facilidad de enviar todo tipo de promociones a los órganos jurisdiccionales a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, mientras que tampoco puede estimarse debidamente presentado, en tanto que el escrito respectivo adolece de la firma autógrafa de quien promueve y, por tanto, en ningún caso se cumple con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 3o. de la propia legislación, así como con lo dispuesto en el precitado Acuerdo General.

No obsta que obre impreso el escrito del recurso de revisión y que en él esté plasmado el sello de recibido por el Juzgado Décimo Tercero de Distrito,

que haga suponer que finalmente se presentó de acuerdo con una de las vías previstas en el artículo 80 de la Ley de Amparo, es decir, que el medio de impugnación se haya presentado de manera impresa; sin embargo, no debe perderse de vista que al ser una impresión obtenida de un correo electrónico, seguramente impreso por el personal del Juzgado de Distrito, en modo alguno puede contener una firma autógrafa de quien lo interpuso, lo que de inicio, ante la falta de tal requisito, conlleva desechar el recurso de revisión.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 74, 80, 81 y 84 de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO.—Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el subdirector de Finanzas, subdirector de Pensiones, Jubilaciones y Prestaciones y jefe del Departamento de Control de Fondos, todos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, contra la sentencia de veintiséis de agosto de dos mil veinte, dictada por el Juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en esta ciudad, en el juicio de amparo indirecto 165/2020.

Notifíquese y publíquese conforme a la normatividad aplicable; háganse las anotaciones pertinentes en el libro de gobierno, intégrese físicamente el expediente en correspondencia con las constancias electrónicas en el plazo establecido para ello; devuélvanse en su oportunidad los autos a su lugar de origen y, agotados los trámites procedentes, archívese el mismo.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Manuel Blanco Quihuis y Óscar Javier Sánchez Martínez, así como del licenciado Jesús Guillermo Bayliss Verdugo, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión celebrada el día nueve de noviembre de dos mil veinte, de conformidad con los artículos 26, párrafo

segundo y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el numeral 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, fungiendo como ponente el segundo de los nombrados, y como presidente el primero de ellos.

En términos de los artículos 97, párrafos primero, segundo y tercero, 113, 118, 119 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en relación con los diversos 100, 111 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal y el Instrumento Normativo que modifica su artículo 107 citados en esta sentencia, aparecen publicados en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1393 y 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2647, con números de registro digital: 2794 y 5282, respectivamente.

El Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo citado en esta sentencia, aparece publicado 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 VII, agosto de 2020, página 6558, con número de registro digital: 5473.

El Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667, con número de registro digital: 2361.

La tesis aislada 2a. XXII/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO. DEBEN DESECHARSE CUANDO SE INTERPONEN A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO INSTITUCIONAL DEL JUZGADO DE DISTRITO.

Hechos: Las autoridades responsables interpusieron recursos de queja y de revisión contra resoluciones dictadas en diversos juicios de amparo indirecto a través del correo institucional del Juzgado de Distrito.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que para que las solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, reúnan el requisito de contar con la firma que refleje la voluntad del promovente, deben presentarse a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Amparo, por lo que tratándose de los medios de impugnación previstos en esa legislación, el correo electrónico oficial del Juzgado de Distrito del conocimiento no es un medio legalmente válido para su interposición y, por ende, al carecer de tal requisito, deben desecharse; lo anterior, ya que la firma de quien interpone un recurso o cualquier medio de defensa previsto en la ley de la materia, constituye un signo expreso e inequívoco de su voluntad de instar, razón por la cual se traduce en un requisito esencial de validez que condiciona su procedencia, pues su ausencia impide tener certeza de la autenticidad del documento.

Justificación: De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en éstos, pueden presentarse en forma impresa o electrónicamente. Por su parte, el diverso 3o. de la misma ley dispone que los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica, la cual constituye el medio de ingreso al Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, que

tendrá los mismos alcances que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, entre otros, conforme a la regulación que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal. Lo anterior conlleva que no se pueda considerar como efectivamente interpuesto el recurso enviado vía correo electrónico al Juzgado de Distrito, toda vez que, por una parte, éste no es el medio tecnológico acogido en la Ley de Amparo ni en el Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, en donde se especifica que será el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el medio por el cual las partes pueden presentar, vía electrónica, todo tipo de promociones y recursos; mientras que, por otra, tampoco puede estimarse debidamente presentado, en tanto que no puede asumirse que el escrito respectivo impreso por el personal del Juzgado de Distrito contenga la firma autógrafa de quien promueve y, por tanto, no se cumple con el artículo 80, en relación con el diverso 3o., ambos de la Ley de Amparo, así como con lo dispuesto en el citado Acuerdo General. En ese sentido, los escritos, promociones o medios de impugnación que se presenten a través del correo electrónico oficial del Juzgado de Distrito del conocimiento, carecen de firma electrónica, lo que impide tener certeza de la autenticidad del documento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.

V.2o.P.A. J/2 K (11a.)

Queja 46/2021. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y otra. 15 de febrero de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Guillermo Bayliss Verdugo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos de los artículos 26, párrafo segundo y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretaria: María Dolores Salazar Quijada.

Amparo en revisión 284/2020. Subdirector de Finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora y otras. 19 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Julio César Echeverría Morales.

Queja 237/2020. Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora. 14 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Guillermo Bayliss Verdugo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos de los artículos 26, párrafo segundo y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretaria: María Dolores Salazar Quijada.

Amparo en revisión 277/2020. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora. 6 de mayo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Hugo Reyes Rodríguez.

Amparo en revisión 365/2020. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora. 6 de mayo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: José Antonio Ahumada Cháirez.

Nota: El Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo citado, aparece publicado 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 VII, agosto de 2020, página 6558, con número de registro digital: 5473.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

QUEJA. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO DESAHOGADA LA PREVENCIÓN PARA EXHIBIR COPIAS DE LA DEMANDA DE AMPARO, POR NO CAUSAR UN PERJUICIO IRREPARABLE.

QUEJA 71/2022. 16 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ROGELIO CEPEDA TREVIÑO. SECRETARIO: LUIS ALBERTO MATA BALDERAS.

CONSIDERANDO

SEGUNDO.—Improcedencia del recurso. Resulta innecesario analizar los agravios que se expresan para combatir la determinación recurrida, ya que el recurso de queja es improcedente y, por ende, debe desecharse, en atención a que no se satisfacen los requisitos de procedencia a que alude el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, precepto que dice:

"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; ..."

En el auto impugnado de veintinueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado, sostuvo:

"Visto lo de cuenta, agréguese a sus antecedentes para los efectos legales conducentes, el escrito presentado vía electrónica con evidencia criptográfica correspondiente a **********, autorizado en amplios términos por la parte quejosa, mediante el cual ocurre a cumplir con la prevención contenida en el auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno, en la que, medularmente, se le solicitó:

"'Allegue ciento veintidós copias de la demanda de amparo y anexos acompañados a la misma, puesto que se presentó sin copias, y se necesitan cuatro para las autoridades responsables, ciento quince para los terceros interesados que señaló, una más para el agente del Ministerio Público Federal de la adscripción y dos para los cuadernos del incidente de suspensión cuya apertura solicita, el cual se tramita por duplicado y cuerda separada del principal (en términos del numeral 128 de la Ley de Amparo). Ello, en el entendido de que este juzgado podrá valorar si les asiste el carácter de terceros interesados a los que nombra en su demanda, lo cual se realizará una vez que cumpla con la prevención que se le formula en este acuerdo.'

"Ahora, el ocursante aduce dar cumplimiento a la prevención aludida adjuntando para tal efecto la imagen digitalizada de la demanda de amparo y sus anexos, con lo cual este órgano jurisdiccional estima que no se encuentra cumplida debidamente la prevención conforme el artículo 110 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"'Artículo 110. Con la demanda se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión, siempre que se pidiere y no tuviere que concederse de oficio. Esta exigencia no será necesaria en los casos que la demanda se presente en forma electrónica.

"'El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio. ...'

"De la intelección del numeral transcrito se puede obtener que el órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando la demanda se presente en forma electrónica, situación que no aconteció en la especie, dado que la demanda que dio origen a este asunto se presentó de manera física y sin copias.

"Lo anterior es relevante, dado que precisamente la materia de la prevención contenida en el auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno consistió en que, ante la omisión en exhibir las copias del libelo constitucional, se subsanara dicha irregularidad detectada, como lo refiere el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Luego, el hecho de que el autorizado de la quejosa exhibiera la imagen digitalizada de la demanda de amparo y refiriera que en términos del precepto legal 110 de la ley de la materia, este órgano jurisdiccional de amparo debe, de oficio, mandar expedir las copias necesarias de tal ocurso, con motivo de que el desahogo de la prevención se realiza por medios electrónicos, no puede dar lugar a tener por cumplida la prevención, pues si el impetrante optó en un inicio por tramitar su demanda de forma física, el desahogo de tal prevención ante la ausencia de copias para correr traslado a las partes debe también realizarse de manera física. Lo anterior, máxime que el presente asunto tampoco se ubica en alguna de las hipótesis de excepción que marca el invocado numeral.

"Por tal motivo no se estima aplicable el criterio III.2o.C.24 K (10a.) que invoca el ocursante en su escrito de cuenta, dado que, en principio, el mismo constituye una tesis aislada que no es obligatoria para este juzgado, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo y, en segundo término, la misma se refiere a que se expedirán de oficio las copias cuando la demanda se promueva por medios electrónicos lo que, en todo caso, robustece la decisión adoptada en este acuerdo pues, se insiste, la demanda no fue presentada de esa forma, sino de manera física.

"De ahí que la parte quejosa debe cumplir con la exhibición de copias en los tantos indicados en la prevención descrita.

"Cabe decir que con la presente determinación no se desconoce la aptitud de la parte quejosa de actuar mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, tan es así que en el presente acuerdo se atiende a lo expuesto mediante esa modalidad; sin embargo, los beneficios que pueden derivar del juicio en línea no se aprecia que puedan irrogar respecto al cumplimiento de la prevención aquí realizada, porque atiende a una irregularidad detectada con antelación a que el promovente decidiera actuar de manera electrónica.

"En consecuencia, toda vez que a la fecha no ha transcurrido en su integridad el término de cinco días que le fuera concedido al demandante para que desahogara la prevención de mérito, y con la finalidad de no dejar al promovente en estado de indefensión, sólo agréguese a los autos el escrito de cuenta para que obre como corresponda, a fin de que se encuentre en aptitud de cumplir correctamente con la prevención formulada, y en caso de no hacerlo dentro del aludido término concedido, se hará efectivo el apercibimiento realizado en el auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno.

"En el entendido de que el término referido se suspende con la presentación del escrito de referencia y se reanudará una vez que surta efectos la notificación a la parte promovente del presente proveído.

"Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.'."

Como puede advertirse, el Juez de Distrito en funciones consideró que el hecho de que el autorizado de la quejosa exhibiera la imagen digitalizada de la demanda de amparo y refiera que en términos del precepto legal 110 de la ley de la materia, ese órgano jurisdiccional de amparo debe, de oficio, mandar expedir las copias necesarias de tal ocurso, con motivo de que el desahogo de la prevención se realiza por medios electrónicos, no puede dar lugar a tener por cumplida la prevención, pues si el impetrante optó en un inicio por tramitar su demanda de forma física, el desahogo de tal prevención ante la ausencia de copias para correr traslado a las partes debe también realizarse de manera física. Lo anterior, máxime que el presente asunto tampoco se ubica en alguna de las hipótesis de excepción que marca el invocado numeral.

Estimó que la parte quejosa debe cumplir con la exhibición de copias en los tantos indicados en la prevención descrita.

Estableció que, en consecuencia, toda vez que a la fecha no había transcurrido en su integridad el término de cinco días que le fuera concedido al demandante para que desahogara la prevención de mérito, y con la finalidad de no dejar al promovente en estado de indefensión, sólo agregó a los autos el escrito de cuenta para que obre como corresponda, a fin de que se encuentre en aptitud de cumplir correctamente con la prevención formulada y, en caso de no hacerlo dentro del aludido término concedido, se hará efectivo el apercibimiento realizado en el auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno.

Precisó que en el entendido de que el término referido se suspende con la presentación del escrito de referencia y se reanudará una vez que surta efectos la notificación a la parte promovente del presente proveído.

Al efecto, resulta claro que no se satisfacen los requisitos previstos por el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, ya que, por su naturaleza, esa determinación no ocasiona, por sí misma, un perjuicio irreparable a la quejosa recurrente, como lo exige el referido numeral, en la medida que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda, por lo cual, el perjuicio irreparable sólo se produciría, en su caso, si el Juez de Distrito, por estimar no cumplimentado o indebidamente cumplimentado el requerimiento formulado, tuviera por no presentada la demanda de amparo.

En principio, se tiene que el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo dispone que el recurso de queja procede, en amparo indirecto, contra las resoluciones que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación.

No obstante, en el caso, no se está en el supuesto precisado en el párrafo anterior, ya que la juzgadora no ha emitido el auto en el que tenga por no presentada la demanda de amparo, derivado del incumplimiento de la prevención recurrida.

Por su parte, el inciso e) del referido numeral establece que el citado recurso procederá contra las resoluciones 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.

Con base en lo expuesto, para determinar la procedencia del medio de impugnación en comento, en el supuesto del inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, es necesario verificar los siguientes requisitos:

1. Que la resolución haya sido dictada durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión.

2. Que no admitan expresamente el recurso de revisión.

3. Que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.

El primer requisito se encuentra satisfecho, dado que el proveído fue dictado durante la tramitación del juicio de amparo; asimismo, se cumple con el segundo requisito, pues el auto recurrido no admite expresamente el recurso de revisión.

Sin embargo, no se cumple el tercer requisito, es decir, que debido a la naturaleza trascendental y grave de la resolución recurrida se pueda causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

Lo anterior es así, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el contenido de la Ley de Amparo abrogada, determinó que el auto en el que se previene a la promovente del amparo para que cumpla con algún requisito no ocasiona, por sí mismo, un perjuicio irreparable, como lo exige la ley de la materia, en la medida que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda.

El perjuicio irreparable, precisó el Alto Tribunal, sólo se produciría si el Juez de Distrito, por estimar no cumplimentado o indebidamente cumplimentado el requerimiento formulado, tuviera por no presentada la demanda, y es al momento de analizar esta última determinación que se podrá dilucidar si la prevención o requerimiento del que deriva fue ajustada a derecho.

Lo anterior tiene su apoyo en la jurisprudencia P./J. 97/97, con número de registro digital: 197241, que al respecto sostiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradicción de tesis 23/96, Novena Época, materia

común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, página 21, que dice:

"REVISIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO. ES MATERIA DE ELLA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO QUE MANDA ACLARARLA O COMPLETARLA. Contra el auto que manda aclarar o completar la demanda de garantías, dictado con fundamento en el artículo 146 de la Ley de Amparo, no procede el recurso de queja porque no ocasiona, por sí mismo, un perjuicio irreparable, como lo exige la fracción VI del artículo 95 de la misma ley, en la medida que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda. El perjuicio irreparable sólo se produciría si el Juez de Distrito, por estimar no cumplimentado o indebidamente cumplimentado el requerimiento formulado, tuviera por no presentada la demanda. Ahora bien, si contra el acuerdo preventivo no procede el recurso de queja y es el auto que tiene por no presentada la demanda el que actualiza ese perjuicio al promovente del amparo, en contra del cual procede el recurso de revisión, según lo previsto en la fracción I del artículo 83 de la citada ley, se concluye que en la revisión en contra del auto que tiene por no presentada la demanda puede plantearse y examinarse la legalidad del auto preventivo, cuyo incumplimiento es la base y fundamento de la determinación de tener por no interpuesta la demanda, en la que actualiza el perjuicio de la ilegalidad del auto preventivo."

Bajo ese contexto, en el presente recurso se impugna el auto en el que precisó que, con motivo de que el desahogo de la prevención se realiza por medios electrónicos, no puede dar lugar a tener por cumplida la prevención, pues si el promovente optó en un inicio por tramitar su demanda de forma física, el desahogo de tal prevención ante la ausencia de copias para correr traslado a las partes debe también realizarse de manera física.

Además, se consideró que toda vez que a la fecha no había transcurrido en su integridad el término de cinco días que le fuera concedido al demandante para que desahogara la prevención de mérito, y con la finalidad de no dejar al promovente en estado de indefensión, sólo agregó a los autos el escrito de cuenta para que obre como corresponda, a fin de que se encuentre en aptitud de cumplir correctamente con la prevención formulada y, en caso de no hacerlo dentro del aludido término concedido, se hará efectivo el apercibimiento realizado en el auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno.

Al considerar el contenido de la prevención anterior, resulta claro que de acuerdo con el contenido del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo y la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada con antelación, es improcedente el recurso de queja.

Lo anterior, como ya se dijo, porque dicha actuación no tiene una naturaleza trascendental y grave que pueda causar un perjuicio no reparable en la sentencia, pues lo que podría, en su caso, causar dicho perjuicio, es el auto en el que se tenga a la promovente por no cumpliendo con la prevención y, por tanto, no presentada la demanda de amparo.

Sin que sea óbice para arribar a esa conclusión, que por acuerdo de presidencia se haya admitido a trámite este medio de impugnación, toda vez que ese tipo de resoluciones no causan estado, porque simplemente corresponden a un examen preliminar del asunto, ni obligan al Pleno, el cual conserva en todo momento sus facultades decisorias para desechar los recursos que sean improcedentes, como acontece en la especie.

Lo anterior tiene su apoyo en la jurisprudencia P./J. 19/98, con número de registro digital: 196731, que al respecto sostiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de 1998, página 19, que dice:

"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La admisión del recurso de revisión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la esfera de su competencia, para realizar el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento."

Igual criterio sostuvo este tribunal al resolver por unanimidad los recursos de queja 236/2021, 244/2021, 238/2021, 245/2021, 249/2021, 272/2021, 304/2021 y 247/2021, vistos en sesiones de veintitrés de septiembre, la primera y segunda de las mencionadas; el treinta de septiembre la tercera, cuarta y quinta referidas; el veintiuno de octubre la sexta; el veintiocho de octubre la penúltima y el diecinueve de noviembre la última en comento, todas de dos mil veintiuno.

En consecuencia, lo procedente es desechar por improcedente el recurso de queja.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Se desecha por improcedente el presente recurso de queja.

Notifíquese.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió este Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que integran los señores Magistrados Manuel Suárez Fragoso (presidente), Rogelio Cepeda Treviño (ponente) y Sergio Eduardo Alvarado Puente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley de Amparo y de conformidad con el Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales, y el similar 9/2022, que reforma su periodo de vigencia, como el diverso 12/2020, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencia en todos los asuntos de competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo; que autorizan la resolución de los asuntos mediante el uso de medios electrónicos en vía remota a través del sistema de videoconferencia (Cisco Webex), firman electrónicamente los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, en unión del secretario de tribunal, licenciado Luis Alberto Mata Balderas.

En términos de lo previsto en los artículos 66, 118, 120 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 23/96 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 594, con número de registro digital: 4634.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

QUEJA. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO DESAHOGADA LA PREVENCIÓN PARA EXHIBIR COPIAS DE LA DEMANDA DE AMPARO, POR NO CAUSAR UN PERJUICIO IRREPARABLE.

Hechos: El quejoso promovió demanda de amparo indirecto en forma física ante la oficialía de partes de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado, en el que reclamó del Congreso del Estado de Nuevo León y otras autoridades la omisión de emitir legislación secundaria idónea que haga operable el derecho a un transporte público de calidad, digno y eficiente, a un precio asequible, conforme a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional; al ser insuficientes las copias para el traslado respectivo, el Juez de Distrito requirió las faltantes y, en el auto recurrido, se determinó que no estaba cumplida debidamente la prevención.

Criterio jurídico: Este tribunal determina que el recurso de queja es improcedente al no estar satisfechos los requisitos previstos por el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el cual establece que el citado recurso procederá contra las resoluciones 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, requisito que no se satisface, ya que la naturaleza del auto recurrido no ocasiona, por sí mismo, un perjuicio irreparable a la quejosa recurrente, como lo exige el referido numeral, en la medida que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda.

Justificación: La impugnación del auto que tiene por no desahogada debidamente la prevención al efectuarse por medios electrónicos, cuando debió ser físicamente, como al tramitar la demanda de garantías, es improcedente, ya que no se trata de una actuación de naturaleza trascendental y grave que pueda causar un perjuicio no reparable, pues lo que podría, en su caso, causar dicho perjuicio, es el auto en el que se tenga a la promovente por no cumpliendo con la prevención y, por tanto, por no presentada la

demanda de amparo. Por tanto, resulta claro que, de acuerdo con el contenido del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo y la tesis de jurisprudencia P./J. 97/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO. ES MATERIA DE ELLA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO QUE MANDA ACLARARLA O COMPLETARLA.", dicha actuación no tiene una naturaleza trascendental y grave que pueda causar un perjuicio no reparable, puesto que la quejosa está en aptitud de cumplir en tiempo con el requerimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A. J/1 K (11a.)

Queja 249/2021. Fernanda Michelle Santos Chaires. 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: Carlos Toledano Saldaña.

Queja 272/2021. Paulina Polette Vera Martínez. 21 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Cepeda Treviño. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas.

Queja 304/2021. María del Rosario Montejano Betancourt. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Ana María de la Rosa Galindo.

Queja 247/2021. Valeria Guadalupe López Perales. 19 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Fragoso. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Queja 71/2022. 16 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Cepeda Treviño. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 97/97 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 21, con número de registro digital: 197241.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RECONOCIMIENTO DE PERSONAS POR FOTOGRAFÍA. COMO ACTO DE INVESTIGACIÓN, SU REALIZACIÓN CORRESPONDE A UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DISTINTO DEL QUE DIRIGE LA INDAGATORIA (INTERPRETACIÓN LITERAL, SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL ENUNCIADO "POR UNA AUTORIDAD MINISTERIAL DISTINTA A LA QUE DIRIGE LA INVESTIGACIÓN", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

AMPARO DIRECTO 158/2021. 31 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ PABLO PÉREZ VILLALBA. SECRETARIA: JAZMÍN ANGÉLICA CERVANTES GÓMEZ.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Sentencia reclamada y conceptos de violación. Es innecesaria su transcripción, pues la Ley de Amparo no establece que ello deba realizarse.

No obstante, se anexa copia certificada de la resolución cuestionada; por lo que hace a los conceptos de violación, obran en el cuaderno de amparo en que se actúa.

SEXTO.—Antecedentes.

I. Los hechos objeto de la acusación por parte de la Fiscalía contra ********** se hicieron consistir en lo siguiente:

"Que aproximadamente a las 10:00 horas de la noche del día 19 de marzo del 2018, se encontraba ********** en el negocio ubicado en la calle **********, número **********, esquina con la calle **********, de la zona centro de **********, S.L.P., llegando en ese momento **********, el cual contaba con un casco en su cabeza, vestía una chamarra negra y un pantalón oscuro, quien solicitó le vendiera una cajetilla de cigarros, y cuando la C. ********** se paró para dársela, el imputado se pasó para adentro del mostrador, saca una pistola y le apunta en el pecho y le quita su celular, el cual tenía en el mostrador, color dorado, **********, funda negra, pidiéndole el dinero; y como en el mostrador tenía 3 tres billetes, uno de $200.00 pesos, uno de $100.00 pesos y uno de $500.00 pesos, los agarró, así

como una cajita donde tenía la cantidad de $300.00 pesos, en monedas de diferentes denominaciones y después le pidió que le diera un paquete de cigarros de la marca malboro (sic) y un paquete de rastrillos de la marca Max y 10 encendedores de la marca Bic, diciéndole que si gritaba o lloraba, le iba a disparar y no dejaba de apuntarle con la pistola, la cual es un arma chica, pistola de color plateado cromado; y que después que esta persona salió de la tienda, ********** se asomó y vio una motocicleta de color negro sin placas afuera, como a unos dos o tres metros y estaba otra persona, la cual no vio, porque en ese momento se subió a la moto la persona que entró a la tienda a robar y se retiraron, y que fue en ese momento que cerró la tienda." (auto de apertura)

El evento relatado fue clasificado jurídicamente por la representación social como constitutivo del delito de robo calificado, previsto y sancionado, respectivamente, en los artículos 211, 215, fracción II, 218, fracciones I y VI, así como penúltimo párrafo de dicho numeral, del Código Penal del Estado, en agravio de **********.

II. La asesoría jurídica se constituyó como coadyuvante.

III. Las partes no celebraron acuerdos probatorios, tampoco existió prueba anticipada.

IV. El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve dio inicio la audiencia de juicio oral en la causa penal **********, instruida contra **********, ante el Tribunal Unitario de Enjuiciamiento del Centro Integral de Justicia Penal, Zona Altiplano, Sala Sede Matehuala, San Luis Potosí.

V. El veinte de febrero siguiente se emitió fallo condenatorio contra el enjuiciado, por la comisión del delito de robo calificado, establecido en los artículos 211 y 218, fracciones I y VI, y sancionado por los diversos 215, fracción II y 218, penúltimo párrafo, del Código Penal del Estado, en agravio de **********.

VI. Posteriormente, el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve fue celebrada la audiencia de individualización de sanciones y, luego de un receso, el tribunal ubicó al acusado en un grado mínimo de culpabilidad, y al efecto le impuso:

• Pena de prisión de cuatro años y seis meses.

• Sanción pecuniaria por $37,076.00 (treinta y siete mil setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional).

• Reparación del daño por $8,994.00 (ocho mil novecientos noventa y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

• Suspensión de sus derechos políticos por el tiempo de duración de la condena.

VII. El uno de marzo de dos mil diecinueve se verificó la audiencia de lectura y explicación de sentencia.

VIII. Inconformes con el fallo de primera instancia, el enjuiciado ********** y su defensa interpusieron el recurso de apelación, del cual correspondió conocer a la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, bajo el toca **********, en el que el trece de mayo de dos mil diecinueve dictó resolución en la que confirmó la sentencia de primera instancia.

La determinación anterior y su ejecución constituyen los actos reclamados en el juicio de amparo directo.

SÉPTIMO.—Estudio.

De los conceptos de violación se desprende que el quejoso no controvierte la demostración de los elementos del delito, sino la responsabilidad penal que se le atribuye en su comisión, así como la valoración de las pruebas desahogadas en la audiencia de individualización de sanciones.

En ese sentido, la presente ejecutoria no se ocupará del delito, pues el análisis oficioso de dicho aspecto permite considerar que respecto a ese tópico no existe deficiencia de la queja que amerite ser suplida, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

Efectivamente, el hecho ilícito atribuido al demandante de amparo se hizo consistir en que el diecinueve de marzo de dos mil dieciocho, aproximadamente

a las veintidós horas, en el negocio –tienda de abarrotes– ubicada en calle **********, esquina calle **********, zona centro de **********, San Luis Potosí, el activo –varón, quien traía puesto un casco de motociclista con la visera levantada–, mediante el uso de un arma de fuego con la cual encañonó a la víctima, se apoderó de un paquete de cigarros, de uno de rastrillos, diez encendedores, ochocientos pesos en billetes de diversas denominaciones, una caja con trescientos pesos en monedas y un celular **********, para luego retirarse del lugar en compañía de diverso agente, quien lo esperaba afuera del sitio abordo de una motocicleta.

En ese sentido, no es violatorio de derechos humanos que la responsable tuviera por comprobada la existencia del antijurídico, pues al efecto se consideraron los testimonios de ********** (víctima), quien adujo que, en el lugar, fecha y hora referidos, el activo, mediante el uso de un arma de fuego –con la que le apuntó en el área del pecho–, logró despojarla de su teléfono celular ********, ochocientos pesos en billetes, una caja con monedas de diversas denominaciones, así como un paquete de cigarros, uno de rastrillos y diez encendedores, para luego dicho agente retirarse del lugar en compañía de un diverso sujeto, quien lo esperaba al exterior del sitio a bordo de una motocicleta.

A lo que fueron sumados los testimonios de ********** y ********** (quienes dieron cuenta de la existencia previa y falta posterior del equipo móvil sustraído y refirieron que acudieron al sitio del evento a auxiliar a la pasivo, una vez que ésta les comunicó de lo sucedido), así como el diverso de ********** (comandante de la policía ministerial), quien manifestó haber realizado actos de investigación consistentes en el informe de investigación, inspección del lugar y rueda fotográfica.

Responsabilidad penal.

La parte quejosa expuso, en lo esencial, que el Tribunal de Alzada violó en su perjuicio los artículos 14 y 16 constitucionales, al no estar debidamente fundado y motivado el acto reclamado, en razón de que las pruebas incorporadas en el juicio oral fueron valoradas indebidamente, ya que resultan insuficientes para acreditar la participación de ********** en la comisión del delito de robo calificado que se le atribuye.

Argumentos que fueron sustentados en las tesis de rubro:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."[10]

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE."[11]

El sintetizado disenso es sustancialmente fundado, suplido en su deficiencia, el cual resulta suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, mismo que se abordará conforme al principio de mayor beneficio.

Sustenta lo anterior, la tesis 1a. LXXXVIII/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. DETERMINACIÓN DE LA PREEMINENCIA EN EL ESTUDIO DE LOS DIVERSOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO Y CUÁL DE ELLOS, DE RESULTAR FUNDADO, SE TRADUCE EN UN MAYOR BENEFICIO JURÍDICO PARA EL QUEJOSO."[12]

Para corroborar lo anterior, se tiene que el Tribunal de Alzada tuvo por comprobada la plena responsabilidad del quejoso **********, en grado de coautor, de manera fundamental, con el testimonio de la víctima **********, mediante el cual la responsable sostuvo que del dicho de ésta se conoció que esencialmente refirió:

- Que había proporcionado una "descripción primaria del sujeto".

[10] Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-Septiembre 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Tercera Sección - Fundamentación y motivación, página 1239, con número de registro digital: 1011558.
[11] Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 30, Tercera Parte, página 57, con número de registro digital: 238924.
[12] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 366, con número de registro digital: 172705.

- Que si bien no observó completamente el rostro del activo, dio una "descripción precisa de su vestimenta, siendo clara y objetiva en cuanto a las cejas y nariz".

- Que en la rueda fotográfica –de la que se conoció en audiencia, fue el origen de la identificación del acusado– la víctima señaló la fotografía que correspondió a **********, como el autor del injusto.

Probanza anterior a la que se sumó el testimonio del policía ministerial **********, quien en juicio narró que practicó una rueda fotográfica en la etapa de investigación inicial, en la que mostró a la agraviada cuatro fotografías, y que ésta, sin temor a equivocarse, señaló a la que correspondía a **********, como el autor del ilícito.

De lo cual, concluyó el Tribunal de Alzada, que el señalamiento directo en juicio realizado por la víctima contra el encausado, era suficiente para sustentar su participación en el delito de robo calificado; de ahí que, afirmó, no era necesario que la Fiscalía incorporara en audiencia de debate la documental consistente en el acta de reconocimiento fotográfico o, incluso, sostuvo, si dicha diligencia se hubiera decretado ilícita, pues el mero señalamiento era eficaz para demostrar la participación de **********, conforme al artículo 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Consideraciones anteriores que no se comparten.

Aseveración que se funda en lo advertido de la resolución tildada de inconstitucional, en confrontación con la audiencia de juicio contenida en el disco en formato DVD, remitido por la Sala responsable como justificación de su acto, del que se conoció que la víctima **********, al rendir testimonio, manifestó en lo fundamental:

• Que el día de los hechos observó al activo, quien era ********** y **********, que portaba un casco de motociclista, con el visor abierto, por lo cual únicamente logró ver parte de su rostro, a saber, "la nariz y los ojos" de cuyas facciones sólo refirió que recordaba que era muy grande su nariz.

• Que de alguna manera el evento en comento se ventiló en redes sociales, mediante las cuales terceras personas le escribieron a través de dichos medios electrónicos y le dijeron quién había sido el autor del antijurídico, pues al efecto la testigo precisó: "estuve recibiendo, tiempo después, bueno, días después del suceso, mensajes de conocidos que también lo conocían al agresor, éste, que sabían quién era, a qué se dedicaba, estuve viendo también publicaciones en Internet, porque esa misma noche también cometió otro delito".

• Que mediante diligencia de "rueda fotográfica" fue que identificó originalmente al autor del evento, acto de investigación que se verificó el veintidós de marzo de dos mil dieciocho por el policía ministerial –comandante– **********, en la que dicho elemento le mostró cuatro fotografías, entre las cuales eligió al acusado, a quien señaló como el autor del delito.

En ese orden de ideas, se desprende que la razón preponderante por la cual la víctima señaló de manera categórica al acusado en juicio, como el autor del delito, derivó del indicado reconocimiento fotográfico, realizado el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, verificado por el policía ministerial **********.

Bajo ese contexto, se puede afirmar que si bien el dato de prueba consistente en el mencionado reconocimiento fotográfico, efectuado en la etapa de investigación, es diverso a la prueba producida en juicio por la testigo **********, mediante la cual señaló de manera directa y categórica al acusado como el autor del delito.

Sin embargo, no menos cierto es que, en el caso, de la audiencia de juicio se reveló información que permite aseverar que el referido reconocimiento por rueda fotográfica fue violatorio de derechos del acusado.

Aspecto que debe tomarse en consideración conforme a la tesis 1a. LIII/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"DIFERENCIAS EN EL DEBATE PROBATORIO DE LA ETAPA INTERMEDIA Y EL JUICIO ORAL EN RELACIÓN CON LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. El objeto del debate probatorio durante la etapa intermedia y el juicio oral es distinto pero complementario. En la etapa intermedia se discute si de los datos que arroja la investigación se advierte una violación a derechos

fundamentales que dé lugar a la exclusión de algún medio de prueba del material probatorio que se va a desahogar en el juicio oral. En cambio, la finalidad de esta última etapa consiste en esclarecer los hechos sobre la existencia de un delito y la responsabilidad del acusado en su comisión a partir de los medios de prueba admitidos en la etapa intermedia. Así, en atención al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional, la exclusión de pruebas no es un tema que pueda plantearse nuevamente en el juicio oral. Con todo, aunque el debate sobre la exclusión probatoria deba agotarse en etapa intermedia, es incuestionable que en el juicio oral la defensa puede cuestionar el valor de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violaciones a derechos fundamentales planteadas en etapas previas. Esto último puede ocurrir especialmente cuando durante el desahogo de las pruebas durante el juicio oral se revela que efectivamente existió una violación a derechos fundamentales del acusado, cuando surgen dudas sobre esa cuestión –por ejemplo, al advertirse durante el contrainterrogatorio o con algún otro medio de prueba que las autoridades mintieron o incurrieron en contradicciones en relación con lo que hubieren manifestado en etapas preliminares– o cuando se aporten elementos supervenientes que hagan suponer fundadamente que la prueba en cuestión se obtuvo a partir de una violación a derechos fundamentales. En estos casos, el Juez o Tribunal de Enjuiciamiento deberá tomar en cuenta esta cuestión al momento de realizar la valoración probatoria en la sentencia definitiva, sin perder de vista que la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional establece que las pruebas obtenidas mediante violación a derechos fundamentales son nulas." (Lo subrayado no es de origen)

En ese orden, como se precisó, de la audiencia de juicio se reveló que el indicado reconocimiento fotográfico sustentó el señalamiento de la víctima contra el aquí quejoso **********, diligencia que fue verificada en contravención a lo establecido en los numerales 277 y 279[13] del Código Nacional de Procedimientos Penales, que regulan el reconocimiento de personas.

[13] "Artículo 277. Procedimiento para reconocer personas.
"El reconocimiento de personas deberá practicarse con la mayor reserva posible.
"El reconocimiento procederá aun sin consentimiento del imputado, pero siempre en presencia de su defensor. Quien sea citado para efectuar un reconocimiento deberá ser ubicado en un lugar desde el cual no sea visto por las personas susceptibles de ser reconocidas. Se adoptarán las previsiones necesarias para que el imputado no altere u oculte su apariencia.

Dispositivos de los que este órgano jurisdiccional ha sostenido (al resolver los amparos en revisión 23/2021 y 176/2021), que tratándose del reconocimiento de personas existen varias reglas según el tipo de desahogo, es decir, si es directo o mediante fotografías.

Las pautas de esa diligencia, respecto de personas, comienzan con el mandato de que deben llevarse a cabo con la mayor reserva posible.

Asimismo, se establece que su desahogo es independiente al consentimiento del imputado, siempre que esté presente la defensa (reconocimiento directo de personas).

Con algunas salvedades, el imputado debe ser presentado en conjunto con otras personas con características físicas similares, lo cual se debe asentar en los registros respectivos.

La regla general del desahogo es que el acto debe realizarse por una autoridad ministerial distinta a la que dirige la investigación.

"El reconocimiento deberá presentar al imputado en conjunto con otras personas con características físicas similares salvo que las condiciones de la investigación no lo permitan, lo que deberá quedar asentado en el registro correspondiente de la diligencia. En todos los procedimientos de reconocimiento, el acto deberá realizarse por una autoridad ministerial distinta a la que dirige la investigación. La práctica de filas de identificación se deberá realizar de manera secuencial.
"Tratándose de personas menores de edad o tratándose de víctimas u ofendidos por los delitos de secuestro, trata de personas o violación que deban participar en el reconocimiento de personas, el Ministerio Público dispondrá medidas especiales para su participación, con el propósito de salvaguardar su identidad e integridad emocional. En la práctica de tales actos, el Ministerio Público deberá contar, en su caso, con el auxilio de peritos y con la asistencia del representante del menor de edad.
"Todos los procedimientos de identificación deberán registrarse y en dicho registro deberá constar el nombre de la autoridad que estuvo a cargo, del testigo ocular, de las personas que participaron en la fila de identificación y, en su caso, del defensor."
"Artículo 279. Identificación por fotografía.
"Cuando sea necesario reconocer a una persona que no esté presente, podrá exhibirse su fotografía legalmente obtenida a quien deba efectuar el reconocimiento junto con la de otras personas con características semejantes, observando en lo conducente las reglas de reconocimiento de personas, con excepción de la presencia del defensor. Se deberá guardar registro de las fotografías exhibidas.
"En ningún caso se deberán mostrar al testigo fotografías, retratos computarizados o hechos a mano, o imágenes de identificación facial electrónica si la identidad del imputado es conocida por la policía y está disponible para participar en una identificación en video, fila de identificación o identificación fotográfica."

Debe existir un registro en el que conste el nombre de la autoridad que estuvo a cargo, del testigo ocular, de las personas que participaron en la fila de identificación y, en su caso, del defensor.

Cuando se trata de identificación por fotografía, ésta tiene que ser obtenida legalmente junto con la de otras personas con características semejantes, y se deben observar las reglas de reconocimiento de personas, excepto por la presencia del defensor, pero siempre se debe guardar el registro de las fotografías exhibidas.

Luego, de la interpretación de los invocados preceptos 277 y 279 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en dichas ejecutorias se arribó a las siguientes conclusiones:

1. En términos del tercer párrafo del artículo 277 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debe entenderse que tratándose del encargado del desahogo del reconocimiento de personas mediante fotografía, la locución "autoridad ministerial distinta a la que dirige la investigación", se encuentra referida al Ministerio Público diverso al que lleva o dirige la investigación, y no a la policía.

Ello, pues sólo a aquél se le reserva la competencia exclusiva para conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante la primera fase del procedimiento, y en lo que al caso interesa, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.

2. Aun cuando la policía tiene facultades para llevar a cabo actos de investigación, en términos de lo dispuesto por el artículo 132, fracción VII,[14] del Código Nacional de Procedimientos Penales, dadas las particularidades del reconocimiento de personas, éste no sería uno de los actos de investigación que de

[14] "Artículo 132. Obligaciones del policía
"...
"VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público."

manera independiente pudiera realizar, al encuadrar en los que de manera natural debe llevar a cabo el Ministerio Público.

3. El artículo 277 del invocado Código Nacional, cuando en su tercer párrafo se refiere a una "autoridad ministerial diversa de la que dirige la investigación" para el desahogo del reconocimiento de personas, evidentemente se refiere a un agente del Ministerio Público, esto es, una autoridad de idéntica jerarquía de aquella que dirige la investigación, pero distinta.

Así, de acuerdo con las funciones encomendadas por el orden jurídico nacional al Ministerio Público en la investigación de los delitos, dada su calidad de especialista en derecho, con la función de integrar elementos jurídicos de los casos para conducirlos al proceso, es que cuando se trata del reconocimiento de personas, la locución "autoridad ministerial", corresponde definitivamente a dicho órgano técnico.

En el caso, de la audiencia de juicio se reveló del testimonio de ********** y del diverso del policía ministerial **********, que una vez que este último se entrevistó con la pasivo, la Fiscalía ordenó realizar el acto de investigación consistente en el reconocimiento fotográfico.

Por lo que el policía ********** obtuvo cuatro fotografías del Sistema de Información y Estadística Ministerial (SIEM), las cuales mostró a la agraviada días después del evento –el veintidós de marzo de dos mil dieciocho– entre las cuales la víctima señaló a ********** como el autor de los hechos.

De lo anterior se evidenció que dicho proceder fue en contravención a los preceptos 277 y 279 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al haber realizado tal diligencia un oficial policiaco, mas no un agente fiscal distinto al que dirigía la investigación.

Sin que pase inadvertido que incluso el elemento ********** estaba al tanto del curso de la indagatoria, ya que fue el encargado de elaborar el informe policial homologado e inspección del lugar del evento.

Además, del juicio no se evidenció bajo qué parámetros precisos se eligieron las imágenes de las personas que le fueron mostradas a la víctima en el

mencionado reconocimiento fotográfico, origen de la imputación contra el acusado, tampoco si éstas comprendieron únicamente el rostro de tales personas, o si eran de cuerpo completo; igualmente, no se conoció la media filiación de cada uno de los diversos sujetos expuestos en dicha rueda, específicamente la característica de sus ojos y nariz, menos aún si portaban casco de motociclista, incluso si eran ********** o ********** o, por el contrario, **********, de complexión ********** o con alguna seña o tatuaje en particular que los caracterizara.

No obsta a la conclusión arribada que la víctima refiriera que el activo le apuntó con un arma de fuego en el pecho, aspecto que denotó que lo tuvo a una distancia corta; empero, lo cierto es que al irrespetarse las indicadas reglas establecidas por el legislador para el reconocimiento de personas, consecuentemente, el resultado que del mismo se obtuviera carecía de valor probatorio, lo que a la postre se tradujo, incluso, en el señalamiento directo de la víctima contra el acusado verificado en juicio, en la medida en que éste se fundó en dicho acto de investigación inválido.

Amén de que de la resolución reclamada se desprende que el Tribunal de Alzada no logró establecer características objetivas de los rasgos fisonómicos del activo (ojos, nariz y cejas) mediante las cuales la víctima aseguró identificarlo, ya que al efecto la responsable se constriñó a sostener que la testigo recordaba los ojos, nariz y cejas de su agresor y que, por ello, el señalamiento directo que realizó contra el acusado era válido.

Lo que incluso, al imponerse de las videograbaciones relativas a la audiencia de debate, queda de manifiesto que la Fiscalía no logró incorporar dicha información objetiva al juicio mediante la única testigo presencial del evento, pues si bien la víctima refirió que el sujeto que la desapoderó de los referidos bienes muebles tenía la nariz grande; empero, lo cierto es que no aportó datos que permitieran su identificación, a fin de robustecer la identidad del agresor con la persona acusada; ello, bajo la óptica del estándar probatorio que debe contar una sentencia de condena.

Pues dicha testigo nada manifestó por lo que hacía a los ojos del agente (grandes o pequeños, el color de los mismos) y las cejas (pobladas, escasas, etcétera).

Ello conduce a la conclusión de que el proceder del Tribunal de Enjuiciamiento fue lesivo de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica del quejoso, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, lo que debió apreciarse por parte del Tribunal de Alzada, en suplencia de la deficiencia de la queja, en favor del acusado.

Ante ese panorama resulta inconcuso que, contrario a lo que estimó la Sala responsable, el referido señalamiento de la víctima contra ********** carece de validez, al encontrarse viciado de origen por las razones destacadas y, por tanto, insuficiente para acreditar, de manera plena la responsabilidad del enjuiciado en la comisión del delito en cuestión.

Luego, una vez que se ha desestimado la prueba en que se sustentó la teoría del caso de la Fiscalía, atinente a la atribución de la víctima respecto a la responsabilidad imputada al encausado, sin que exista diverso órgano que señalara a ********** como el autor del injusto.

Consecuentemente, como afirma el quejoso, existe insuficiencia probatoria en autos para la comprobación de su responsabilidad, pues su intervención en el injusto no se encuentra acreditada, se itera, sí existió la conducta por parte de un agente consistente en el apoderamiento de bienes muebles, sin derecho ni consentimiento de la persona que podía disponer de los mismos, así como el medio comisivo, consistente en el uso de un arma de fuego para su obtención y la intervención en el hecho de dos activos.

Empero, de los órganos de prueba incorporados en juicio no se corroboró plenamente que el promovente del amparo lo hubiese cometido en grado de coautor, en los términos propuestos por la Sala responsable.

De ahí que al quedar de manifiesto que las pruebas aportadas resultaron insuficientes para acreditar la responsabilidad penal del justiciable en la comisión del delito que se le imputa, ello permite sostener que debe respetarse el principio de presunción de inocencia del que goza el quejoso, contenido de manera implícita en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que impide la emisión de una sentencia condenatoria.

Encuentra apoyo lo anterior en las jurisprudencias 1a./J. 26/2014 (10a.) y 1a./J. 25/2014 (10a.), de títulos, subtítulos y texto:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'estándar de prueba' o 'regla de juicio', en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar."[15]

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'regla probatoria', en la medida en que este derecho establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado."[16]

[15] Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 476, con número de registro digital: 2006091.
[16] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 478, con número de registro digital: 2006093.

En esta línea, deben existir elementos de convicción que puedan entenderse de cargo, es decir, que acrediten la existencia del delito y la responsabilidad del acusado, y que hayan sido suministrados por el Ministerio Público con respeto a los principios y derechos fundamentales que rigen su práctica.

Así, puede decirse que este derecho entra en juego en un momento anterior a la valoración de las pruebas, cuando el Juez examina si las presentadas por la acusación pueden considerarse válidamente como elementos de "cargo".

De igual manera, se observa como norma de los referidos criterios transcritos que un Juez deberá absolver cuando no se han aportado pruebas suficientes para acreditar que sucedió un ilícito y la participación de la persona en él.

Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (el elemento convictivo entendido como actividad), sino al momento de la valoración del mismo (comprendido como resultado de la actividad probatoria).

En esta lógica, es importante señalar que la valoración del componente probatorio es, en principio, una facultad exclusiva de los tribunales ordinarios. Sin embargo, existen ocasiones en las que los Jueces y tribunales de amparo deberán examinar la actividad de convicción desarrollada en el proceso ante el tribunal ordinario, para determinar si la misma tiene el valor jurídico necesario para contrarrestar la "presunción de inocencia".

No se trata de que el tribunal de amparo sustituya la interpretación de los hechos realizada por el juzgador ordinario por entenderla de manera correcta o adecuada, sino que, por el contrario, sólo ha de extenderse a aquellos supuestos en los que la resolución judicial pueda poner en riesgo la vigencia de un derecho fundamental apoyándose en una indebida ponderación de medios probatorios.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. XXXV/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación

armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar 'los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado'; en el artículo 21, al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, *a priori*, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado."[17]

Ahora bien, dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra; sin embargo, de nada

[17] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con número de registro digital: 186185.

sirven estas prerrogativas cuando las autoridades encargadas de investigar el delito se allegan de medios de convicción con base en la transgresión de derechos, tales como el de adecuada defensa.

Como consecuencia, la presunción de inocencia produce la obligación en las autoridades de proveer elementos probatorios suficientes que justifiquen la restricción de un derecho; por tanto, la comprobación de la hipótesis sobre la culpabilidad de una persona debe fundarse en medios convictivos que satisfagan los requisitos de fiabilidad, suficiencia, variación y relevancia para considerar que han logrado vencer el principio invocado que asiste al inculpado, así como incluir pruebas en el procedimiento violentando sus derechos, contravine también el referido pilar.

En esas condiciones, si el órgano acusador no aportó medios de convicción suficientes para acreditar plenamente la responsabilidad del solicitante de amparo, evidente es que no logró vencer la presunción de inocencia que asiste al quejoso.

Los precedentes argumentos encuentran apoyo en las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dicen:

"PRUEBA INSUFICIENTE, CONCEPTO DE. La prueba insuficiente se presenta cuando del conjunto de los datos que obran en la causa, no se llega a la certeza de la existencia del delito o de las imputaciones hechas; por tanto, la sentencia con base en prueba insuficiente es violatoria de garantías."[18]

"PRUEBA INSUFICIENTE, CONCEPTO DE. La prueba insuficiente se presenta cuando del conjunto de los datos que obran en la causa, no se llega a la certeza de las imputaciones hechas; por lo tanto, la sentencia con base en prueba insuficiente, es violatoria de garantías."[19]

[18] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXIV, Segunda Parte, página 47, con número de registro digital: 806788.
[19] Publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Tomo II, Materia Penal, Jurisprudencia SCJN, página 203, con número de registro digital: 904259.

Conforme a lo anterior, con las pruebas justipreciadas por la responsable, en lo individual y en conjunto, no se acredita que el quejoso efectuara el ilícito que le fue atribuido.

De este modo, como quedó expuesto en líneas anteriores, existe una insuficiencia de pruebas idóneas; por tanto, imposibilidad de acreditar la responsabilidad penal del promovente de amparo en la comisión del delito de robo calificado en grado de coautor.

En tal virtud, como se ha indicado, debe prevalecer a favor del quejoso el principio de presunción de inocencia, que constituye su derecho a no sufrir una condena a menos que su responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente, a través de una actividad probatoria de cargo eficaz, obtenida de manera lícita, conforme a las correspondientes reglas procesales y que sea capaz de destruir ese principio.

En las relatadas circunstancias, al resultar sustancialmente fundado uno de los conceptos de violación, suplido en su deficiencia, procede conceder el amparo solicitado; lo que torna innecesario el estudio de los diversos argumentos encaminados a controvertir las pruebas desahogadas en audiencia de individualización de sanciones, pues incluso de resultar éstos fundados no mejorarían la concesión alcanzada.

Consecuentemente, a fin de restituir al quejoso en el goce de sus derechos fundamentales vulnerados, se concede el amparo y protección de la Justicia Federal para que la Sala responsable:

a) Deje insubsistente la sentencia reclamada de trece de mayo de dos mil diecinueve, emitida en el toca **********.

b) En su lugar dicte otra, en la que considere que se encuentra demostrado el delito de robo calificado cometido en agravio de **********, no así la plena responsabilidad penal del quejoso **********, en su comisión, por lo que se concede el amparo liso y llano

Concesión que se hace extensiva a los actos atribuidos a las autoridades ejecutoras, al impugnarse en vía de consecuencia y no por vicios propios.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a **********, contra los actos y autoridades precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese personalmente al quejoso, por conducto de su autorizado; por oficio a la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, con testimonio de esta resolución y por lista a las demás partes; anótese en el libro de gobierno; devuélvanse los autos al lugar de origen y, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 192 y 258 de la Ley de Amparo, requiérase a la citada responsable para que de inmediato dé cumplimiento a la presente ejecutoria, para lo cual deberá remitir las constancias relativas, con el apercibimiento de que si no lo hace o si la sentencia no se encuentra cumplida en su totalidad, se le aplicará a cada uno de sus integrantes una multa por el equivalente de cien días del valor de la Unidad de Medida y Actualización y se proseguirá con el procedimiento que prevé el numeral 193 del ordenamiento legal en cita.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Javier Martínez Vega (presidente), José Pablo Pérez Villalba y Mauricio Barajas Villa, siendo ponente el segundo de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 108, 110, fracción XIII y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. LIII/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 958, con número de registro digital: 2017055.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2014 (10a.) y 1a./J. 26/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECONOCIMIENTO DE PERSONAS POR FOTOGRAFÍA. COMO ACTO DE INVESTIGACIÓN, SU REALIZACIÓN CORRESPONDE A UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DISTINTO DEL QUE DIRIGE LA INDAGATORIA (INTERPRETACIÓN LITERAL, SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL ENUNCIADO "POR UNA AUTORIDAD MINISTERIAL DISTINTA A LA QUE DIRIGE LA INVESTIGACIÓN", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

Hechos: Como dato de prueba relevante para hacer probable la participación de una persona en el hecho delictivo por el cual se le vinculó a proceso, el Juez de Control se apoyó en el reconocimiento por fotografía establecido en los artículos 277 y 279 del Código Nacional de Procedimientos Penales, aunque ese acto fue realizado por un policía de investigación. El Juez de Control desestimó la objeción planteada por la defensa en el sentido de que dicha diligencia debió efectuarse por una autoridad ministerial distinta del agente del Ministerio Público que dirige la investigación y, en respaldo de su decisión, se apoyó en un precedente de este mismo Tribunal Colegiado de Circuito en el sentido de que era legal recabar ese dato por conducto de la policía, con fundamento en el artículo 277, tercer párrafo, mencionado.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito, en una nueva reflexión a partir de la interpretación literal, sistemática y funcional del enunciado normativo que dispone la obligación de que dicho acto de investigación sea realizado "por una autoridad ministerial distinta a la que dirige la investigación", establecido en el tercer párrafo del artículo 277 del Código Nacional de Procedimientos Penales determina que, por su naturaleza, procedimiento, peso probatorio y objeto, ese acto de investigación es de tal manera relevante que, si bien debe ser encomendado a una autoridad ministerial diferente de la que dirige la investigación, el propósito que esa disposición normativa persigue no se alcanza si quien lo realiza es un policía de investigación y no un agente del Ministerio Público distinto al encargado de encabezar la investigación, en virtud de la trascendencia de dicho acto y por ser el representante social un órgano técnico especializado en derecho.

Justificación: A partir de una nueva reflexión sobre el tema, este Tribunal Colegiado de Circuito abandona el criterio sostenido en el precedente que validaba esa diligencia a pesar de que hubiese sido realizada por un policía de investigación; en su lugar, ahora sostiene que el enunciado "autoridad

ministerial distinta a la que dirige la investigación", contenido en el tercer párrafo del artículo 277 del Código Nacional de Procedimientos Penales, inequívocamente se refiere a otra autoridad de igual jerarquía que preserve los principios de objetividad, profesionalismo y especialización, que se encuentran fuera del ámbito de facultades y funciones de la policía, pues su actuación, conforme al artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra bajo la conducción y mando del Ministerio Público, sobre todo si se considera que se trata de una diligencia compleja que requiere una cuidadosa selección de fotografías de fuente, condición y características idóneas que aseguren su fiabilidad y, en su realización, la garantía de que el servidor público que la conduce se encuentra cualificado para establecer y hacer constar el resultado, pues de esa manera alcanzará el rango de dato de prueba apto y suficiente en torno a la probable participación de determinada persona en el hecho considerado como delito, que eventualmente conducirá no sólo a su vinculación, sino a una posible medida cautelar de prisión preventiva. Lo cual es conforme con los artículos 20, apartado A, fracción I y 21 constitucionales, así como 127 y 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO.
IX.P. J/1 P (11a.)

Amparo en revisión 23/2021. 8 de julio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Mauricio Barajas Villa. Secretario: José de Jesús López Torres.

Amparo en revisión 176/2021. 4 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Pablo Pérez Villalba. Secretario: Carlos Eduardo Palacios Velasco.

Amparo en revisión 198/2021. 6 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Mauricio Barajas Villa. Secretario: José de Jesús López Torres.

Amparo en revisión 173/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Javier Martínez Vega. Secretaria: Claudia López López.

Amparo directo 158/2021. 31 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Pablo Pérez Villalba. Secretaria: Jazmín Angélica Cervantes Gómez.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU ANÁLISIS AL MOMENTO DE PROVEER SOBRE ÉSTA SE INTEGRA POR DIVERSAS FASES ORDENADAS Y CONCATENADAS QUE, DADA SU PRELACIÓN Y ESTRECHA RELACIÓN, NO PUEDEN OMITIRSE NI ALTERARSE EN EL ORDEN DE ESTUDIO POR LA AUTORIDAD QUE DEBA PRONUNCIARSE AL RESPECTO.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN (REVISIÓN) 51/2022. 13 DE MAYO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: EMMA RIVERA CONTRERAS, SECRETARIA DE TRIBUNAL AUTORIZADA POR LA COMISIÓN DE CARRERA JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE MAGISTRADA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 40, FRACCIÓN V, DEL ACUERDO GENERAL DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, POR EL QUE SE EXPIDE EL SIMILAR QUE REGLAMENTA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PROPIO CONSEJO; Y REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE OTROS ACUERDOS GENERALES. SECRETARIO: BENITO JOSÉ VERGARA MORENO.

CUARTO.—Precisión de la litis en revisión.

La conforman los agravios propuestos por la recurrente, así como la resolución de veintiuno de enero de dos mil veintidós, en la que el Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México determinó negar la suspensión definitiva solicitada.

QUINTO.—Resolución impugnada.

La existencia de la resolución recurrida se acreditó con el original del incidente de suspensión relativo al juicio de amparo **********, que remitió el secretario del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, el cual tiene valor probatorio pleno al tenor de los artículos 129, 197 y 202 del Código

Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su artículo 2o., por tratarse de actuaciones judiciales.

Sin que resulte necesario transcribir la parte considerativa de la misma, pues ello no lo exige la Constitución General, ni la ley de la materia, y así se deriva además de la interpretación consignada en la tesis aislada XVII.1o.C.T.30 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, de rubro: "SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AL EMITIRLAS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A TRANSCRIBIR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA." (con número de registro digital: 175433)

Máxime que se ordena agregar como anexo al expediente en que se actúa copia simple de la misma, y la secretaria en funciones de Magistrada relatora entrega a los integrantes de este tribunal, adjunto al proyecto respectivo, copia simple de ella.

SEXTO.—Estudio de la legalidad de la sentencia recurrida.

I. Planteamientos de la parte recurrente

No se transcriben los conceptos de agravio expresados por el recurrente, ya que ni el artículo 74, ni alguna otra disposición de la Ley de Amparo o de la técnica que rige al juicio de amparo lo exigen; además de que los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate derivados del escrito de expresión de agravios, se estudian y se les da respuesta.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."[10]

[10] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, materia común, página 830, con número de registro digital: 164618.

Luego, colmados los aspectos formales en el presente asunto se procede a su estudio de fondo, para lo cual, la secretaria en funciones de Magistrada relatora entrega electrónicamente a los integrantes de este tribunal, adjunto al proyecto respectivo, copia del escrito de agravios.

II. Calificación de los argumentos propuestos en los agravios que se analizan

Son fundados pero inoperantes los agravios formulados por la parte recurrente; por lo que son insuficientes para modificar la resolución recurrida.

III. Respuesta a los argumentos planteados por la parte recurrente

III.I. Postura de este órgano colegiado

Inicialmente, es fundado que el Juez Federal no llevó a cabo un debido análisis para el efecto de negar la suspensión definitiva; no obstante, ello deviene inoperante pues, al reencausarse el examen de mérito, no quedó demostrada la apariencia del buen derecho, como requisito indispensable para el otorgamiento de la medida cautelar con fines restitutorios, frente a un lanzamiento ya ejecutado.

III.II. Justificación al planteamiento

Preliminarmente, este tribunal deja de lado todos los argumentos de la parte recurrente que versan sobre violaciones a preceptos constitucionales, a prerrogativas fundamentales y a principios procesales endilgadas al resolutor federal.

Lo anterior obedece a que cuando se erige como garante de control de regularidad constitucional, la función del Juez de Distrito está encaminada a tutelar la exacta aplicación de los preceptos constitucionales, así como a vigilar el respeto a los principios y derechos fundamentales que en ellos se contienen; por tanto, las cuestiones verificadas en la sustanciación del incidente de suspensión, así como las consideraciones y resolutivos de la interlocutoria con que

concluye, deben impugnarse a partir de la inexacta aplicación de la Ley de Amparo o de su legislación supletoria y no señalar violaciones a derechos fundamentales, pues tales alegaciones no son jurídicamente técnicas.[11]

Hecha esa precisión, la lectura integral de los argumentos restantes de la recurrente refleja que los motivos de inconformidad se apoyan tanto en la posibilidad de que la suspensión definitiva sí puede concederse respecto de un lanzamiento ejecutado, pese a su naturaleza de acto consumado, así como a la falta de apreciación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora por parte del Juez Federal.

Así, en su primer agravio la parte recurrente señala como idea central que a diferencia de lo considerado por la autoridad de amparo, el que se haya ejecutado el lanzamiento y, por tanto, se considere como acto consumado, no impide el otorgamiento de la suspensión definitiva solicitada.

Ese planteamiento principal lo apoya en los siguientes argumentos esenciales:

- Conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión definitiva no se limita a las medidas de conservación, sino también a las que restablezcan al quejoso en el goce del derecho afectado, siendo así posible que se le restituya la posesión que venía gozando respecto del inmueble referido en la demanda de amparo, porque se busca poner fin a los efectos del lanzamiento, mientras se resuelve el juicio y la nulificación del acto si será consecuencia de la sentencia definitiva que conceda el amparo.

- En lo relativo a la apariencia del buen derecho, la parte recurrente señala que quedó demostrada con su credencial de elector y con la copia certificada

[11] Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/96, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, marzo de 1996, página 507, con número de registro digital: 200631, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS CONSISTENTES EN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO."

de la escritura de propiedad exhibida[12] se acredita la propiedad del inmueble y su derecho a poseerlo, aunado a que también contaba con la posesión material hasta que se verificó la ejecución del lanzamiento señalado como acto reclamado, sin haber sido oída y vencida en juicio.

- La parte recurrente acude a la ejecutoria del juicio de amparo directo **********, emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que ordenó a la Sala señalada como responsable en ese controvertido constitucional, dejar las cosas en el estado que se encontraban antes de la venta extrajudicial del inmueble dado en garantía fiduciaria y en el que se ejecutó el lanzamiento por el que se pide la suspensión definitiva en el incidente relacionado con este recurso.

- Con base en lo anterior señala que si la suspensión permite retrotraer los efectos de actos ya ejecutados, siempre que ello sea jurídica y materialmente posible, lo procedente es que se le conceda la medida cautelar, al ser materialmente posible reestablecerle su derecho a poseer, siendo irrelevante si el acto fue o no consumado, por estarse ante una tutela anticipada; ese planteamiento lo apoya toralmente tanto en lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, como en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal,[13] que aduce fue inaplicada por el Juez Federal.

- Respecto a la jurisprudencia que alude fue desobedecida por el Juez Federal, la recurrente señala que el diverso criterio vinculante invocado por esa autoridad es de la Quinta Época[14] y que resulta inaplicable bajo los nuevos parámetros de la reforma constitucional de dos mil once; sobre todo porque dicha tesis refiere genéricamente a los actos consumados, mientras que la in-

[12] Escritura pública ********** de nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco, pasada ante la fe del notario público número ********** del entonces Distrito Federal, en la cual consta la compraventa celebrada entre la aquí recurrente y los señores ********** y **********.
[13] De título y subtítulo: "LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL."
[14] Tesis de jurisprudencia 910 de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: "ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE."

vocada por ella aborda netamente el otorgamiento de la suspensión respecto de lanzamientos ya ejecutados.

- La parte recurrente dice que, no obstante lo dispuesto en la ley y en la jurisprudencia anotada, el Juez de amparo sólo reprodujo los argumentos expuestos en la negativa de la suspensión provisional, lo que refleja la falta de estudio de las constancias del incidente, entre ellas, los informes previos, así como diversos ocursos en los que expuso razones para que le fuera concedida la suspensión definitiva.

- Menciona la recurrente que al negársele la suspensión definitiva se confirman derechos que el tercero interesado no tenía previo al acto de autoridad, ya que anteriormente él no tenía la posesión del inmueble, por lo que ningún daño o perjuicio se le causaría por el hecho de que se vuelva a la situación previa a dicha ejecución, en tanto se resuelve el juicio en lo principal; siendo así conducente que se le otorgue la medida suspensional, por haberla solicitado una parte legítima, no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público y se encuentra demostrada la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y, de no concedérsele, se corre el riesgo de que resulte difícil o imposible recuperar posteriormente la posesión del predio.

- En su segundo agravio, la recurrente expone como argumento medular que, contrario a lo sostenido en la interlocutoria combatida, de las pruebas y alegatos que ofreció, sí se acreditó, aunque sea de manera presuntiva, la apariencia del buen derecho como el peligro en la demora, y si así no lo estimó el Juez de Distrito, fue porque no analizó los medios de convicción.

- Añade la recurrente que sí demostró el derecho a ser restituida en la posesión del inmueble, por así tenerla desde el nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco, por ser la fecha en que adquirió el inmueble, pero pese a lo anterior, el Juez Federal se limitó a señalar que las pruebas no demostraban la apariencia del buen derecho ni el peligro en la demora,[15] sin que señalara las

[15] Como este órgano colegiado lo consideró en la queja **********.

causas por las cuales resultaron insuficientes; por lo que no se tiene certeza si en realidad se analizaron todas las pruebas, ninguna o sólo parte de ellas.

- Por ende, manifiesta la recurrente que si el juzgador federal acogió las consideraciones previamente enunciadas por este órgano colegiado en un recurso de queja previo, no le correspondía inferir qué quiso decir el resolutor de amparo, sino que debió exponer de manera clara las razones por las cuales se negó la suspensión definitiva, sobre todo porque debe realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, junto con el peligro en la demora.

Preliminarmente y atendiendo a la causa de pedir, son fundados ciertos argumentos de la recurrente, pues en la interlocutoria impugnada no se desarrollan claramente las fases que comprenden el análisis que precede al otorgamiento o negativa de la medida cautelar, dando lugar a la falta de consideración suficiente para negar la suspensión definitiva.

Para contextualizar lo anterior, este tribunal obtiene de la instrumental de actuaciones del incidente de suspensión,[16] que el acto reclamado y los efectos para los que se solicitó la medida suspensional consisten, respectivamente, en la orden de lanzamiento y su ejecución, respecto de un inmueble que poseía la aquí parte recurrente, y que fuera dictada en el expediente ********** de origen,[17] pidiéndose la suspensión para restituir la posesión del inmueble materia de la referida diligencia.

Entonces, bajo el contexto antes señalado y al atender el sentido de los agravios previamente sintetizados, es menester que los elementos anteriores se contrasten con las consideraciones de la interlocutoria impugnada para verificar si fue o no dictada conforme al marco legal aplicable.

Para ello, este tribunal recurre al ejercicio interpretativo que ha realizado sobre el contenido de la fracción X del artículo 107 constitucional y su armoni-

[16] Con pleno valor demostrativo, en términos de los artículos 129 y 202 del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles.
[17] Fojas 3 y 4, así como 68 a 86 del cuaderno incidental.

zación con los artículos 5o., fracción I, 128, 134, 140, 146, fracción I y 150 de la Ley de Amparo, inherente al análisis ponderado que debe realizarse al momento de proveer sobre la suspensión y que derivó en la tesis aislada I.9o.C.52 C (10a.),[18] de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO. SU ANÁLISIS, AL MOMENTO DE PROVEER SOBRE ELLA, SE INTEGRA DE DIVERSAS FASES ORDENADAS Y CONCATENADAS QUE, DADA SU PRELACIÓN Y ESTRECHA RELACIÓN, NO PUEDEN OMITIRSE NI ALTERARSE EN EL ORDEN DE ESTUDIO POR LA AUTORIDAD QUE DEBE PRONUNCIARSE. De la interpretación sistemática de la fracción X del artículo 107 de la Constitución General y de los preceptos 5o., fracción I, 128, 134, 140, 146, fracción I, 150 y 190, último párrafo, de la Ley de Amparo, se colige que al análisis ponderado que debe realizarse al momento de proveer sobre la suspensión le subyace un proceso lógico compuesto de diversas fases ordenadas y concatenadas que, dada su prelación y estrecha relación, no pueden ser omitidas ni alteradas en el orden de estudio por la autoridad que debe pronunciarse respecto de la medida cautelar, independientemente de la vía –directa o indirecta– en que se propongan. Ahora, si bien, dichas fases se encuentran plenamente desarrolladas en el marco jurídico que rige al incidente de suspensión en el juicio de amparo indirecto, el examen sistemático de la norma refleja su aplicabilidad, aunque con los debidos matices, al amparo uniinstancial. Así, como primera fase, corresponde fijar el acto reclamado y corroborar su certeza, pues los requisitos naturales como legales inherentes a la concesión giran en torno a su precisión y existencia; seguidamente en segundo lugar, debe atenderse a la naturaleza del acto, sus efectos y contrastarse con la finalidad para la que es solicitada la suspensión, al grado de advertir si el mismo es factible de ser suspendido. Enseguida, en tercer lugar, es menester verificar los presupuestos legales; esto es, la solicitud de parte agraviada, estrechamente relacionada con el interés suspensional, sin que todo ello derive en una afectación al interés social ni a las reglas del orden público. Es en este apartado, donde para valorar el significado de que se afecta o no el orden público del interés social, se pondera la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Finalmente, en cuarto lugar, si todos los elementos anteriores se

[18] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo II, enero de 2021, página 1369, con número de registro digital 2022655.

encuentran satisfechos y resulta necesario (pues no siempre lo es), la autoridad jurisdiccional debe, a la luz de los efectos de la medida cautelar, ponderar, las medidas de efectividad a las que debe estar sujeta la suspensión del acto reclamado (garantía y, en su caso, medidas de seguridad), pues la ausencia de éstas, quitarían vigencia a la determinación encaminada, no sólo a preservar la materia del amparo, sino a impedir la posible afectación de las prerrogativas fundamentales del solicitante, ello en términos del artículo 136, segundo párrafo, de la ley citada."

Del criterio transcrito es posible advertir las cuatro fases a las que está sujeto el análisis ordenado que precede a la concesión o negativa de la suspensión, teniendo como primera fase, la fijación del acto reclamado y corroborar su certeza, pues los requisitos tanto naturales como legales inherentes a la concesión, giran en torno a su precisión y existencia previa. Si el acto no fuera cierto, ese solo dato implicaría la negativa de la suspensión, sin necesidad de seguir haciendo el estudio respectivo.

Enseguida, en segundo lugar y siempre que se supere la certeza del acto, debe atenderse a su naturaleza, sus efectos y contrastarse con la finalidad para la que es solicitada la suspensión, al grado de advertir si el mismo es factible de ser suspendido o no.

Si por la naturaleza del acto reclamado no es susceptible de suspenderse, concluye la resolución con una negativa de la suspensión, sin avanzar más en el estudio, pues faltaría el cumplimiento, que los doctrinarios llaman "requisitos naturales".

Solamente si por la naturaleza del acto reclamado es susceptible de suspenderse, enseguida, en tercer lugar, pasaríamos a verificar los presupuestos legales, conocidos también como requisitos legales, que comprenden la solicitud de parte agraviada, estrechamente relacionada con la acreditación de su interés suspensional y siempre que la solicitud de la medida cautelar no derive en una afectación al interés social ni a las reglas del orden público.

Reglas que se encuentran dispuestas en el artículo 128 de la Ley de Amparo, que en el amparo directo están relacionadas con el tercer párrafo del diverso 190 de la misma ley, ya señalado.

Es hasta ese apartado (se insiste, siempre que se hayan superado los anteriores), donde para valorar el significado de que se afecta o no el orden público o el interés social, se pondera la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

Así las cosas, satisfecha la certeza del acto y sólo si se cumplen los requisitos naturales como los legales se concedería la suspensión.

Finalmente, en cuarto lugar, si todos los elementos anteriores se encuentran satisfechos y resulta necesario (pues no siempre lo es), la autoridad jurisdiccional debe, a la luz de los efectos de la medida cautelar, ponderar las medidas de efectividad a las que debe estar sujeta la suspensión del acto reclamado (garantía y, en su caso, medidas de seguridad), pues la ausencia de éstas quitaría vigencia a la determinación que originalmente concedió la medida solicitada, en términos de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 136 de la Ley de Amparo.

Dicha tesis es invocada por ser orientadora al presente análisis, ya que en ella este tribunal asentó que el proceso lógico relacionado con el otorgamiento de la suspensión va más allá de una mera afirmación de que se cumplen los requisitos señalados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, o realizar una subsunción superficial de las particularidades del caso a las dos fracciones que integran ese artículo.

Lo anterior, porque la norma obliga al órgano tutelar de prerrogativas fundamentales a ejecutar un estudio compuesto de diversas fases concatenadas que, dada su prelación y estrecha relación, no pueden ser omitidas ni alteradas en el orden de estudio por la autoridad que debe pronunciarse respecto de la medida cautelar, sobre todo cuando tales etapas se encuentran plenamente desarrolladas en el marco jurídico que rige al incidente de suspensión en el juicio de amparo indirecto.

Así, las precitadas directrices normativas sostenidas por este órgano colegiado en diversos precedentes, constituyen un parámetro válido para revisar la interlocutoria impugnada, y sólo en caso de que se satisfagan cada una de ellas, en el orden correspondiente, podría concluirse que se colmaron las exigencias para la fijación de la medida suspensional.

Dicho análisis es el que no se ve desarrollado en su totalidad en la interlocutoria impugnada, por lo que preliminarmente es que le asiste razón a la recurrente.

En efecto, en el considerando primero de la interlocutoria impugnada,[19] el Juez Federal sí se impuso de la certeza del acto reclamado, pero acto seguido, concluye con la negativa de conceder la medida cautelar, sin realizar, bajo un orden lógico, el estudio de la naturaleza del acto y sus efectos, contrastándolos con la finalidad para la que fue solicitada la suspensión y así advertir si el mismo era factible de ser suspendido, por ende, tampoco colmó las fases subsiguientes del discernimiento que exige el otorgamiento o negativa de la medida cautelar.

Más aún cuando la interlocutoria impugnada da cuenta que la negativa se apoyó en una calificativa de acto consumado, pasando por alto la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal[20] que, por lo menos, le resultaba vinculante para llevar a cabo la segunda fase del análisis ordenado y ponderado ya descrito en el párrafo anterior.

Es por lo anterior que preliminarmente resulta fundado lo alegado por la recurrente, por lo que corresponde a este tribunal reencausar el análisis no efectuado por el juzgador federal y asentar que, acorde con la naturaleza del acto por el que se pidió la medida cautelar –lanzamiento ejecutado–, sus efectos –desalojo de la persona que se ubique dentro del inmueble– y la finalidad por la que se pide la suspensión –el restablecimiento de la posesión– sí es posible que respecto de lanzamientos ya ejecutados se conceda la suspensión definitiva, sin que haya lugar a considerarlo como un acto consumado, conforme a lo ya resuelto por el Alto Tribunal en la jurisprudencia invocada.

No obstante la posibilidad de que sí pueda concederse la suspensión para ese tipo de actos y efectos, su otorgamiento está sujeto a la satisfacción de los

[19] Foja 39 y vuelta del cuaderno incidental.
[20] De título y subtítulo: "LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL."

presupuestos legales que se encuentran contenidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo; por lo que dicha carga procesal corresponde acreditarla a la parte solicitante de la suspensión y acto seguido, el órgano jurisdiccional procede a revisar su demostración en la tercera grada del análisis ya descrito, inherente a la satisfacción de los doctrinalmente denominados como requisitos legales.

Y es en esta fase del análisis donde se verifica la inoperancia de lo argumentado por la parte recurrente, toda vez que, adverso a lo señalado, no cumple con la totalidad de dichos presupuestos, impidiendo así que se le otorgue la suspensión definitiva.

Si bien en la integración del incidente de suspensión de origen es evidente la solicitud de la parte interesada y la acreditación, bajo un estándar probatorio bajo, de su interés suspensional, además de que con dicha medida no se seguiría perjuicio al interés social ni al orden público, lo cierto es que en atención a la naturaleza del acto y a la finalidad restitutoria que busca tenga la suspensión, no se cumple con la demostración de la apariencia del buen derecho, que exige el otorgamiento de la medida cautelar respecto de lanzamientos ya ejecutados.

Dicho requisito no es soslayable, ni mucho menos puede tenerse por acreditado por la sola mención que de ello haga la parte solicitante, pues acorde con la jurisprudencia que, incluso, invoca la recurrente, frente a ese tipo de actos y por las finalidades que se pide, el otorgamiento de la suspensión obedecerá a una demostración del derecho a restablecerse por la suspensión definitiva, exigiéndose así la prueba sobre si dicha restitución no colige de alguna otra situación de derecho ya constituida o pendiente de dilucidarse.

Para evidenciar lo antes considerado, se reproduce el referido criterio vinculante 1a./J. 21/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[21] de título y subtítulo y texto siguientes:

[21] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 672, con número de registro digital: 2011829.

"LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL. De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensional. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el Juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado."

En el caso, no debe perderse de vista que la parte recurrente acudió al juicio biinstancial ostentándose como tercero extraña; esto es, reclama violaciones a su derecho de audiencia dentro de un procedimiento del que refiere no es parte, pero que debería ser llamada, y adujo la demostración de la apariencia

del buen derecho, mediante su credencial de elector y con la copia certificada de la escritura de propiedad que allegó al incidente;[22] toda vez que de esas documentales se acredita la propiedad del inmueble, su derecho a poseerlo, así como el dominio material que tenía al habitarlo al momento de practicarse el lanzamiento.

No obstante, esos elementos demostrativos no bastan para reflejar la existencia de la apariencia del buen derecho y así restituir en la posesión a quien alude ser extraña al juicio donde se ordenó el lanzamiento,[23] pues ello pasa por alto las distintas controversias judiciales que se narran, tanto en la demanda de amparo, como en el escrito de agravios,[24] así como en la exposición que reflejan la existencia de distintos adquirentes del predio, donde la ahora recurrente señala que dichas escrituras ni siquiera se encuentran inscritas ante la autoridad registral.[25]

Incluso, la aludida demostración de la apariencia del buen derecho por parte de la recurrente se ve disminuida ante las manifestaciones y pruebas que realizó ante el Juez de Distrito, que reflejan que la aquí recurrente promovió la nulidad de la transmisión de propiedad en ejecución de fideicomiso bajo la modalidad *ad corpus*, celebrada ente una institución financiera en su carácter de enajenante y **********, como adquirente,[26] siendo este último codemandado en

[22] Escritura pública ********** de nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco, pasada ante la fe del notario público número ********** del entonces Distrito Federal, en la cual consta la compraventa celebrada entre la aquí recurrente y los señores ********** y **********.
[23] Juicio en la vía de apremio **********, del índice del Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Proceso Escrito del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Ver foja 3 del cuaderno incidental.
[24] Juicios civiles ********** y **********, radicados ante el Juzgado Quincuagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, los tocas ********** y **********, así como el amparo directo **********, donde la quejosa sí figuró como parte de ambos procedimientos, que tienen como objeto el mismo inmueble del que se aduce lanzada sin previa audiencia y que en virtud del referido juicio uniinstancial, el efecto que acaeció fue el de volver las cosas al estado que tenían, sin que ello tenga el alcance de resolver, en definitiva, la controversia respecto al derecho a mejor poseer del predio en comento. Ver fojas 3 a 12 del cuaderno incidental, así como las páginas 3 a 5 del escrito de agravios.
[25] Fojas 12 y 13 del cuaderno incidental.
[26] Fojas 27 y 28 del cuaderno incidental.

el juicio de apremio de donde emana el lanzamiento ejecutado y sobre el que se pidió la medida cautelar con efectos restitutorios.

Entonces, si lo que se pretende con la suspensión solicitada es que se le restituya la posesión material a la recurrente respecto de un inmueble del que fue lanzada, y que dicho predio está aún sujeto a distintas controversias judiciales, era necesario que sobre estas últimas se aportaran resoluciones firmes que reflejaran la titularidad disputada del derecho de posesión, para así estar ante la acreditación de la apariencia del buen derecho y así dar lugar a la tutela anticipada.

Pero lo cierto es que las pruebas aportadas no sugieren que el derecho que le hubiera asistido en los diversos procedimientos, repercuta o tienda a demostrar lo mismo en lo que respecta al juicio donde se ostenta como tercero extraña y donde se consumó el lanzamiento reclamado; siendo lo anterior indispensable para anticipar la referida tutela, sobre todo si se está ante posibles situaciones jurídicas pendientes de dilucidarse, o bien, por la existencia probable de derechos de terceros que podrían trastocarse con el otorgamiento de la medida suspensional.

Es por todo lo expuesto que, a pesar de que resultara fundada la aludida falta de análisis por parte del Juez Federal, quien negó la suspensión definitiva, y que una vez reencausado el referido examen por parte de este tribunal que derivó la satisfacción de ciertas fases del mismo, no es posible revocar y conceder la suspensión definitiva, al no quedar demostrada la apariencia del buen derecho a partir de las pruebas allegadas al incidente, dando lugar así a que a la postre resulten inoperantes los argumentos de la recurrente.

IV. Conclusión

En mérito de lo anterior, ante la ineficacia de los argumentos que conformaron el agravio expresado por la parte recurrente, habrá de confirmarse la determinación tomada en la interlocutoria recurrida.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 73 a 77, 82, 92, 93, 184 a 188 y 217 de la Ley de Amparo, y 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se niega la suspensión definitiva solicitada por **********, también conocida como **********, por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas **********, contra actos del Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Proceso Escrito del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, por las razones precisadas en la consideración sexta de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a la autoridad que los remitió y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Ana María Serrano Oseguera, Gonzalo Hernández Cervantes y la licenciada Emma Rivera Contreras, secretaria de este tribunal, autorizada mediante oficio CCJ/ST/2872/2020 por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada de Circuito, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, siendo ponente la última de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 110, fracción XI, 113, fracción I y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada XVII.1o.C.T.30 K citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 2115.

Las tesis aislada I.9o.C.52 C (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU ANÁLISIS AL MOMENTO DE PROVEER SOBRE ÉSTA SE INTEGRA POR DIVERSAS FASES ORDENADAS Y CONCATENADAS QUE, DADA SU PRELACIÓN Y ESTRECHA RELACIÓN, NO PUEDEN OMITIRSE NI ALTERARSE EN EL ORDEN DE ESTUDIO POR LA AUTORIDAD QUE DEBA PRONUNCIARSE AL RESPECTO.

Hechos: Al conocer de diversos incidentes de suspensión en revisión y recursos de queja, este órgano colegiado advirtió la existencia de ejercicios considerativos discrepantes realizados por diversas autoridades facultadas para proveer sobre la medida cautelar en el juicio de amparo, ya sea por abordar aspectos en un orden distinto al que señala la Ley de Amparo, omitir alguna formalidad y, en algunos casos, realizarlo de manera ordenada pero incompleta.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el análisis al momento de proveer sobre la suspensión en el juicio de amparo se integra por diversas fases ordenadas y concatenadas que, dada su prelación y estrecha relación, no pueden omitirse ni alterarse en el orden de estudio por la autoridad que deba pronunciarse al respecto.

Justificación: Lo anterior, porque de la interpretación sistemática de la fracción X del artículo 107 de la Constitución General y de los preceptos 5o., fracción I, 128, 134, 140, 146, fracción I, 150 y 190, último párrafo, de la Ley de Amparo, se colige que al análisis ponderado que debe realizarse al momento de proveer sobre la suspensión le subyace un proceso lógico compuesto por diversas fases ordenadas y concatenadas que, dada su prelación y estrecha relación, no pueden ser omitidas ni alteradas en el

orden de estudio por la autoridad que debe pronunciarse respecto de la medida cautelar, independientemente de la vía –directa o indirecta– en que se proponga. Ahora, si bien dichas fases se encuentran plenamente desarrolladas en el marco jurídico que rige al incidente de suspensión en el juicio de amparo indirecto, el examen sistemático de la norma refleja su aplicabilidad, aunque con los debidos matices, al amparo directo. Así, como primera fase, corresponde fijar el acto reclamado y corroborar su certeza, pues los requisitos tanto naturales como legales inherentes a la concesión giran en torno a su precisión y existencia; en segundo lugar, debe atenderse a la naturaleza del acto, sus efectos y contrastarse con la finalidad para la que es solicitada la suspensión, al grado de advertir si el mismo es factible de ser suspendido; en tercer lugar, es menester verificar los presupuestos legales; esto es, la solicitud de parte agraviada, estrechamente relacionada con el interés suspensional, sin que todo ello derive en una afectación al interés social ni a las reglas del orden público; es en este apartado donde para valorar el significado de que se afecta o no el orden público y el interés social, se pondera la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y finalmente, en cuarto lugar, si todos los elementos anteriores se encuentran satisfechos y resulta necesario (pues no siempre lo es), la autoridad jurisdiccional debe, a la luz de los efectos de la medida cautelar, ponderar las medidas de efectividad a las que debe estar sujeta la suspensión del acto reclamado (garantía y, en su caso, medidas de seguridad), pues la ausencia de éstas quitaría vigencia a la determinación encaminada, no sólo a preservar la materia del amparo, sino a impedir la posible afectación de las prerrogativas fundamentales del solicitante, en términos del artículo 136, segundo párrafo, de la ley citada.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.C. J/1 K (11a.)

Queja 23/2020. Gulf Investment & Services Ltd. 27 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Polo Rosas Baqueiro. Secretario: Benito José Vergara Moreno.

Incidente de suspensión (revisión) 7/2021. Comisión Federal de Electricidad (CFE). 19 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Rivera Contreras, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada,

en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Benito José Vergara Moreno.

Queja 220/2021. Sociedad Española de Radiodifusión, S.L. Unipersonal (SER). 25 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Rivera Contreras, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Benito José Vergara Moreno.

Incidente de suspensión (revisión) 7/2022. Maite Perroni Beorlegui y otro. 25 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Rivera Contreras, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretaria: Mónica Lilian Franco Morales.

Incidente de suspensión (revisión) 51/2022. 13 de mayo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Rivera Contreras, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Benito José Vergara Moreno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL O DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA SI EL ACTO RECLAMADO ES LA OMISIÓN O NEGATIVA DE DAR CUMPLIMIENTO Y TOTAL EJECUCIÓN A UN LAUDO.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN (REVISIÓN) 209/2015. 11 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ ALBINO LAGUNES MENDOZA. SECRETARIA: LUCÍA DEL SOCORRO HUERDO ALVARADO.

CONSIDERANDO:

CUARTO.—Los agravios expuestos por la recurrente son jurídicamente ineficaces, sin que se advierta queja deficiente que suplir en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, al ser la recurrente la parte trabajadora.

En principio, resulta inoperante lo argumentado por la inconforme en el sentido de que la resolución que se combate es violatoria de sus derechos fundamentales tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales, pues resulta inadmisible que el órgano jurisdiccional a quien se encarga tutelar los derechos subjetivos públicos mediante el juicio de amparo, viole los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución y tratados internacionales en los que nuestro Estado sea Parte, así como las garantías para su protección, en virtud de que, precisamente, la legalidad o ilegalidad de los actos reclamados deben estudiarse siempre a la luz de las disposiciones relativas de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso la tesis de jurisprudencia número 35, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Novena Época, Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia SCJN, página 28, con número de registro digital: 917569, de título y contenido:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN

ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el *a quo* desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional."

Por otra parte, la quejosa afirma que el juzgador federal hizo una incorrecta valoración y apreciación del acto reclamado, pues determinó que es de carácter negativo, y que de conceder la suspensión definitiva se le estarían otorgando efectos restitutivos, sin atender que el acto que reclama reúne todos los requisi-

tos que al efecto establece el numeral 128 de la Ley de Amparo, pues es susceptible de ser suspendido, que no se sigue perjuicio al interés social y existe interés jurídico, cuenta habida que de no detenerse el acto o dejarse las cosas en el estado que guardan se propiciarían consecuencias de imposible reparación, como es que las autoridades responsables ordenen o dicten actuaciones tendentes a dar cumplimiento, los cuales consisten, esencialmente, en dictar autos de requerimiento de pago o embargo, y que no se acaten, lo que violenta su derecho plasmado en el artículo 17 constitucional.

Agrega que, con base en los informes previos, ya fuere por aceptación de las autoridades, omisión o presunción, se tuvo por cierto el acto reclamado, lo cual es suficiente para que el juzgador federal, atento a los principios de buena fe y apariencia del buen derecho, anticipando actos futuros, decretara la suspensión definitiva, sin perder de vista que lo solicitado no es un acto restitutorio, sino paralizante, tendente a detener la acción de la autoridad responsable mientras se tramita el amparo.

Son infundados los agravios planteados, por las razones que se exponen a continuación.

La suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del juicio de garantías, cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y ejecución de otra providencia principal, que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve el juicio de garantías en lo principal.

Así, el objeto primordial de la providencia cautelar consiste en mantener viva la materia del juicio constitucional, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; así, por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso mientras se decide si es violatorio o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si tal consumación ocurre, no

pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en el caso de que se conceda el amparo (artículo 77 de la Ley de Amparo).

Esto es, la suspensión no solamente tiene como único objeto mantener viva la materia del amparo, sino que también se propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle.

Los efectos de la suspensión, entonces, son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendentes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute, o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

Ahora bien, el artículo 107, fracción X, constitucional, establece lo siguiente:

"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:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;"

Disposición constitucional de la que se advierte que el legislador instituyó en favor de los quejosos la figura de la suspensión de los actos reclamados en la controversia a que se refiere el artículo 103 constitucional, dejando al juzgador la facultad para determinar los casos, condiciones y garantías correspondientes para su otorgamiento, tomando en cuenta la naturaleza de la relación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, y los que la suspensión origine a terceros perjudicados y al interés público.

A su vez, la Ley de Amparo, en sus artículos 128, 139, párrafo primero, 147 y 157 establece lo siguiente:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado."

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo."

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y

tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"Artículo 157. En lo conducente, se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva."

Transcripción de la que se colige que la suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que se tramita a través de un incidente en el procedimiento del juicio de amparo, por cuerda separada, y se traduce en un mandato que tiende a preservar el cumplimiento y ejecución de la sentencia protectora que pudiere llegar a dictarse en el juicio de garantías.

Esto es, que el objeto primordial de la providencia cautelar consiste en mantener viva la materia del juicio, e impedir que se consuma irreparablemente, evitando se causen al quejoso perjuicios que la ejecución del acto le pudiera ocasionar; así, los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado en que se encuentren al otorgarse la providencia, por lo que su materia la constituye la ejecución y no el acto en sí mismo.

De ahí que, por regla general, la suspensión no puede tener efectos restitutorios, pues éstos son exclusivos de la sentencia que otorgue al quejoso la protección constitucional solicitada; esto es, que no puede tener el efecto de invalidar el acto reclamado, pues su finalidad se limita a paralizarlo temporalmente, lo cual consiste en impedir para el futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias del acto reclamado a partir de que se concede la

suspensión; empero, existe una excepción a tal regla, conforme a lo dispuesto en el artículo 147, en relación con el párrafo primero del 139 y el 157, todos de la Ley de Amparo, en la que el órgano jurisdiccional podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce de su derecho violado, hasta tanto se emita la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

En el caso particular, se estima legalmente correcto que el *a quo* negara la suspensión definitiva solicitada, puesto que el acto reclamado consiste en la omisión y negativa de dar cumplimiento y total ejecución al laudo emitido el nueve de septiembre de dos mil once, en el expediente laboral **********, del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado y, por ello, no puede ser objeto de suspensión por virtud de su naturaleza, al tratarse de un acto negativo en que presumiblemente la responsable se rehúsa a obrar en favor de la pretensión del gobernado; pues de concederse la medida cautelar, en este supuesto, a la misma se le darían efectos restitutorios, al obligar a la autoridad a actuar en el sentido que ordena la garantía, incluso sustituyéndola en la toma de medidas tendentes a lograr el acatamiento del laudo; cuestión que sólo podría ser propia de la sentencia que se llegue dictar en el expediente principal del juicio biinstancial, en términos de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, del tenor siguiente:

"Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las

medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

"En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso en delitos que la ley no considere como graves, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto de vinculación a proceso y el amparo se conceda por vicios formales.

"En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia.

"En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."

En ese contexto, también resulta infundado lo esgrimido por la recurrente en torno a que de no concedérsele la suspensión definitiva se propiciaría que la autoridad responsable emitiera actos que ocasionaran el sobreseimiento del juicio, ante el dictado de requerimientos de pago y embargo inefectivos, pues el acto que se reclama es la negativa u omisión del cumplimiento o ejecución del laudo, mas no de aquellas medidas tendentes a lograrlo; de ahí que resulte evidente que el único acto que dejaría sin materia el juicio de amparo sería, precisamente, el acatamiento del laudo.

Bajo esa óptica, es que no puede estimarse que la negativa de otorgar la suspensión del acto reclamado de que se duele la inconforme violente el principio de apariencia del buen derecho, entendiendo por éste el examen de la naturaleza de la violación alegada, no sólo en torno a los motivos de inconformidad, sino en atención a sus características y trascendencia, pues su aplicación no implica dejar de observar los requisitos contenidos en los numerales 107 constitucional y 128 de la Ley de Amparo, incluso para que se actualice el caso de excepción a la regla general, mismos que, como se destacó, no se cumplen en la especie, pues la negativa u omisión alegada no es suspendible; de ahí

que, aun cuando exista petición por parte de la persona que estime afectado su interés legítimo o jurídico, se reitera, no existe materia que suspender.

En esa tesitura y contrariamente a lo que arguye la recurrente, la determinación del *a quo* es, en esencia, ajustada a la normatividad aplicable en materia de suspensión en el juicio de amparo, ya que el Juez de Distrito, para arribar a la determinación de negar la suspensión definitiva, realizó un estudio integral de los actos reclamados señalados en la demanda y su aclaración, valoró el carácter que les corresponde a los mismos y apoyó sus razonamientos en diversas tesis jurisprudenciales correctamente aplicables al caso.

En las relatadas condiciones, ante la ineficacia de los agravios vertidos en el recurso de revisión, lo que procede es confirmar la sentencia interlocutoria recurrida y negar la suspensión definitiva de los actos reclamados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se confirma la interlocutoria recurrida.

SEGUNDO.—Se niega la suspensión definitiva solicitada por **********.

Notifíquese, publíquese y anótese en el libro de registro, con testimonio autorizado de esta resolución vuelvan los autos originales a su lugar de procedencia y, en su oportunidad, archívese el presente expediente.

Así, por unanimidad de votos de los Magistrados, presidente Jorge Toss Capistrán, ponente José Albino Lagunes Mendoza y Jorge Sebastián Martínez García, lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

En términos de lo previsto por los artículos 1, 3, 4, 9, 110, 112 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada, confidencial o datos personales que encuadra en estos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 35 citada en esta sentencia, también aparece publicada con la clave P./J. 2/97, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 5, con número de registro digital: 199492.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL O DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA SI EL ACTO RECLAMADO ES LA OMISIÓN O NEGATIVA DE DAR CUMPLIMIENTO Y TOTAL EJECUCIÓN A UN LAUDO.

Hechos: La parte quejosa recurrente reclamó la omisión de las autoridades responsables en el juicio de amparo, de dar cumplimiento y total ejecución a un laudo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que es improcedente conceder la suspensión provisional o definitiva, si el acto reclamado es la omisión o negativa de dar cumplimiento y total ejecución a un laudo.

Justificación: Ello es así, ya que en términos de los artículos 128, 139, párrafo primero, 147 y 157 de la Ley de Amparo la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del juicio e impedir que se consume irreparablemente, a fin de evitar que se causen al quejoso perjuicios que la ejecución del acto le pudiera ocasionar; por lo que su materia la constituye la ejecución y no el acto en sí mismo, siendo que, por regla general, la suspensión no puede tener efectos restitutorios, pues éstos son exclusivos de la sentencia que otorgue al quejoso la protección solicitada; empero, por excepción, se puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce de su derecho violado, hasta tanto se emita la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. Acorde con ello, se concluye que en aquellos casos en los que el acto reclamado consista en la omisión o negativa de dar cumplimiento y total ejecución a un laudo, opera

la regla general, pues éste no puede ser objeto de suspensión, en virtud de su naturaleza, al tratarse de un acto negativo en que presumiblemente la responsable se rehúsa a obrar en favor de la pretensión del particular, ya que de concederse la medida cautelar definitiva en este supuesto, se le darían efectos restitutorios que son propios de la sentencia que llegue a dictarse en el juicio de amparo, en términos del diverso precepto 77 de la legislación en cita, pues implicaría darle un alcance indebido, al obligar a la autoridad a actuar en el sentido que ordena la suspensión, incluso sustituyéndola en la toma de medidas para lograr el acatamiento del laudo, cuestión que sólo puede ser propia del fondo del asunto, todo lo cual opera, incluso, por similitud de consideraciones jurídicas, tratándose de la suspensión provisional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

VII.2o.T. J/3 L (11a.)

Incidente de suspensión (revisión) 209/2015. 11 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Albino Lagunes Mendoza. Secretaria: Lucía del Socorro Huerdo Alvarado.

Queja 80/2019. 24 de mayo de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Lucía del Socorro Huerdo Alvarado.

Incidente de suspensión (revisión) 70/2019. 5 de diciembre de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Lucía del Socorro Huerdo Alvarado.

Queja 12/2020. 21 de enero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Toss Capistrán. Secretario: Renato de Jesús Martínez Lemus.

Queja 73/2022. 15 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Toss Capistrán. Secretario: Arturo Navarro Plata.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2022. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.