



**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 28**

**Tomo II**

**Agosto de 2023**

Salas

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# **GACETA**

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

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





# **GACETA**

## **del *Semanario Judicial***

## ***de la Federación***

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

**UNDÉCIMA ÉPOCA**

**Libro 28**

**Tomo II**

**Agosto de 2023**

Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

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

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

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

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

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



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





# Sección Primera

## JURISPRUDENCIA









## Subsección 1

### POR PRECEDENTES

**COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD, NI DE LA LIBERTAD CONTRACTUAL DE LAS PARTES.**

AMPARO EN REVISIÓN 489/2022. NAVIERA BOURBON TAMAULIPAS, S.A. DE C.V. 1 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE, Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: MARIANA AGUILAR AGUILAR.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Dos sociedades mercantiles que celebraron un contrato de prestación de servicios en el que se sometieron expresamente a la **jurisdicción exclusiva de los tribunales federales de la Ciudad de México** para el supuesto de cualquier controversia relacionada con el cumplimiento o interpretación del contrato. El objeto de dicho instrumento consistió en la prestación de servicios de transporte de materiales, combustible y agua desde el Puerto de Dos Bocas, Tabasco, al área denominada Amoca-2, ubicada en la Bahía de Campeche.

Tras la suscripción de dos convenios modificatorios que extendieron la vigencia del contrato, la sociedad contratante lo dio por concluido anticipadamente.



Derivado de lo anterior, la prestadora del servicio procedió a facturar e interpelar el pago de una **compensación por terminación anticipada**, en términos de lo pactado en el propio contrato, pero la contratante se negó a cubrir tal prestación.

Dada la negativa de pago, la prestadora del servicio promovió un juicio en la vía ordinaria mercantil en contra de la sociedad contratante, del que correspondió conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

La sociedad demandada produjo su contestación *ad cautelam* y, entre otras excepciones, opuso la de **incompetencia por declinatoria**, al considerar que el órgano competente para conocer del juicio debía pertenecer a la jurisdicción del Estado de Campeche.

Para sustentar su excepción, la demandada alegó que la **cláusula de sumisión expresa** pactada por las partes para someterse a los tribunales federales de la Ciudad de México **no es válida**, ya que no encuadra en los supuestos previstos en el **artículo 1,093 del Código de Comercio**, es decir, no corresponde al domicilio de ninguna de las partes, al lugar del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni al lugar en donde se encuentra la cosa materia del contrato.

El Tribunal Unitario al que correspondió conocer de la excepción de incompetencia decretó la ineficacia del pacto de sumisión expresa acordado por las partes, declaró fundada la excepción de incompetencia y señaló como competente para continuar con la prosecución del juicio ordinario mercantil al Juez de Distrito en el Estado de Campeche en turno.

Para resolver de ese modo, el Tribunal Unitario atendió a las reglas de competencia territorial previstas en el **artículo 1104 del Código de Comercio**, cuya **fracción II** indica que será Juez competente el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación; lugar que, en este caso, se ubicaba en la Bahía de Campeche, por ser donde debían entregarse los materiales, combustible y agua transportados al amparo del contrato base de la acción.

Inconforme con lo anterior, la sociedad prestadora del servicio y actora en el juicio ordinario mercantil promovió juicio de amparo indirecto, en el que, entre otros actos, reclamó el **artículo 1,093 del Código de Comercio**, por considerar



que las limitantes que establece al pacto de sumisión expresa transgreden injustificadamente el **principio de autonomía de la voluntad de las partes** y la **libertad contractual**, lo que lo torna **inconstitucional**.

El Tribunal Unitario al que correspondió conocer del amparo le **negó la protección constitucional** a la sociedad quejosa en contra del precepto reclamado y de su acto de aplicación.

Ello, al considerar que la medida reclamada supera el **test de proporcionalidad**, en tanto que, si bien limita parcialmente el principio de autonomía de la voluntad de las partes y la libertad contractual, lo cierto es que:

1. Persigue una **finalidad constitucionalmente válida**, que es lograr el derecho de **acceso a la justicia** de ambas partes, limitando el pacto de sumisión expresa a aquellos tribunales vinculados con el lugar de la controversia por razón del domicilio de las partes (real o convencional) o por una relación real (ubicación de la cosa).

2. Es **idónea** para lograr esa finalidad, pues incentiva que se designen tribunales que estén vinculados con la controversia y las partes, para así evitar que alguna de ellas tenga que trasladarse a litigar a un lugar distinto, en detrimento de su patrimonio y acceso expedito a la justicia.

3. Es **necesaria**, puesto que no se aprecian otros medios alternativos idóneos para lograr el fin constitucional que persigue la norma y que a su vez intervengan con menor intensidad en el derecho de autonomía de la voluntad de las partes y la libertad contractual.

4. Es **proporcional en sentido estricto**, en tanto que es mayor el nivel de satisfacción del fin constitucional de acceso a la justicia, que la afectación que produce a la autonomía de la voluntad de las partes y a la libertad contractual.

Inconforme con lo anterior, la sociedad prestadora del servicio interpuso recurso de revisión, en el que el Tribunal Colegiado al que le fue turnado se declaró incompetente para pronunciarse sobre la **constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio** y reservó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación su **competencia originaria** para resolver ese aspecto en concreto.



Así las cosas, el problema jurídico que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los agravios propuestos por la quejosa y recurrente principal logran desvirtuar la conclusión alcanzada por el Tribunal Unitario de amparo, relativa a que el **artículo 1,093 del Código de Comercio no es violatorio de la autonomía de la voluntad ni de la libertad contractual de las partes**, al imponer condiciones de validez a su acuerdo libre para elegir los tribunales que, por razón de territorio, desean que conozcan de las controversias que pudieran suscitarse en el cumplimiento de sus contratos privados.

|     | Apartado                          | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Páginas |
|-----|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| I   | <b>Competencia</b>                | La Primera Sala es <b>competente</b> para conocer del recurso de revisión, en la materia de su competencia originaria.                                                                                                                                                                                                                                       | 16      |
| II  | <b>Oportunidad y legitimación</b> | Es innecesario el análisis de la oportunidad y de la legitimación, dado que ya lo realizó el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y no se advierten razones para considerar que su análisis fue incorrecto.                                                                                                                       | 16-17   |
| III | <b>Procedencia del recurso</b>    | El recurso es procedente porque se interpuso en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional y en la revisión subsiste la <b>constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio</b> , respecto del cual se reservó a este Alto Tribunal su competencia originaria.                                                                  | 17-18   |
| IV  | <b>Estudio de fondo</b>           | <b>Presentación</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 18-21   |
|     |                                   | <b><u>IV.1. La idoneidad de la medida reclamada a la luz de su justificación parlamentaria</u></b><br><br>Contrario a lo alegado por ***** , los legisladores sí justificaron tanto la finalidad de la medida contenida en el artículo 1,093 del Código de Comercio, como la forma en que tal medida resultaría idónea para la consecución de esa finalidad. | 21-42   |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|  | <p>Aunado a lo anterior, esta Primera Sala comparte la conclusión del Tribunal Unitario relativa a que la condicionante contenida en el precepto reclamado es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para lograr el fin constitucional perseguido.</p> <p>Por los motivos expuestos, el primer argumento de disenso formulado por la quejosa y recurrente principal deviene <b>infundado</b>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
|  | <p><b><u>IV.2. La idoneidad de la medida reclamada a la luz de lo resuelto en la contradicción de criterios 192/2018</u></b></p> <p>Contrario a lo aducido por ***** , en la contradicción de criterios 192/2018, la Primera Sala no resolvió que las condiciones de validez del pacto de sumisión expresa no fueran idóneas para lograr el fin perseguido, consistente en que ninguna de las partes vea afectado su derecho de acceso a la justicia por verse compelida a defenderse en un lugar distinto de donde viven, de donde se celebró el contrato base de la acción o de donde se encuentre ubicada la cosa materia de éste.</p> <p>Consecuentemente, el segundo argumento de disenso formulado por la quejosa y recurrente principal también deviene <b>infundado</b>.</p> | 42-48 |
|  | <p><b><u>IV.3. La regulación de la prórroga de la competencia territorial expresa en otros ordenamientos jurídicos</u></b></p> <p>El razonamiento relativo deviene <b>inoperante</b>.</p> <p>Lo anterior, porque se advierte que ***** no alegó ni contravirtió en sus conceptos de violación un su-</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 48-50 |



|    |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|----|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|    |                         | <p>puesto trato diferenciado entre el artículo 1,093 del Código de Comercio y otras codificaciones, sino que únicamente se limitó a mencionar que existen otras legislaciones en las que la prórroga de la competencia por razón de territorio se regula de distinta manera.</p> <p>Así, atento al principio de estricto derecho, el tercer argumento de disenso constituye un aspecto novedoso que no tiene el alcance de modificar o revocar los fundamentos y motivos de la sentencia recurrida.</p>                                                                                                  |    |
|    |                         | <p><b><u>IV.4 Revisión adhesiva</u></b></p> <p>Se declara sin materia en la competencia de esta Primera Sala</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 51 |
| V  | Reserva de Jurisdicción | <p>Se reserva jurisdicción al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para que examine los argumentos de legalidad.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 52 |
| VI | Decisión                | <p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 1,093 del Código de Comercio.</p> <p>TERCERO.—Queda <b>sin materia</b> la revisión adhesiva en la competencia de esta Primera Sala.</p> <p>CUARTO.—Se <b>reserva jurisdicción</b> al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para los efectos precisados en esta resolución.</p> | 53 |



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **primero de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual, en la materia de la revisión competencia originaria de este Alto Tribunal, se resuelve el **amparo en revisión 489/2022**, interpuesto por \*\*\*\*\* , **Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra del fallo dictado el veintiocho de enero de dos mil veintidós por el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* .

El problema jurídico que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los agravios propuestos por la quejosa y recurrente principal logran desvirtuar la conclusión alcanzada por el Tribunal Unitario de amparo, relativa a que el **artículo 1,093 del Código de Comercio no es violatorio de la autonomía de la voluntad ni de la libertad contractual de las partes**, al imponer condiciones de validez al acuerdo libre de éstas para elegir los tribunales que, por razón de territorio, desean que conozcan de las controversias que pudieran suscitarse en el cumplimiento de sus contratos privados.

Cabe señalar que el precepto reclamado prevé el llamado **pacto de sumisión expresa**, por virtud del cual las partes contratantes tienen derecho a renunciar al fuero territorial que la ley les concede, con la condición de que el tribunal que designen lo elijan entre las tres opciones que estableció el legislador, a saber: a) el del domicilio de alguna de las partes, b) el del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales o, c) el lugar de la ubicación de la cosa objeto del contrato.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Contrato maestro de servicios.** El **quince de diciembre de dos mil dieciséis** \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable (en lo sucesivo \*\*\*\*\* ) y \*\*\*\*\* , Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable



(en adelante \*\*\*\*\*), celebraron un contrato de prestación de servicios al que denominaron "**contrato maestro de servicios**".<sup>1</sup>

**2. El objeto** de dicho instrumento consistió en la prestación de servicios de transporte de materiales y trasiego de combustible y agua desde el Puerto de Dos Bocas, Tabasco, al área de Amoca-2, en la Bahía de Campeche. El servicio lo prestaría \*\*\*\*\* en favor de \*\*\*\*\* , a cambio de una tarifa diaria que se pagaría como contraprestación a través de depósito o transferencia bancaria electrónica.<sup>2</sup>

**3. Cláusula de compensación por terminación anticipada.** Las partes contratantes pactaron como **plazo** para la prestación de los servicios el comprendido del treinta de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil diecisiete. Al efecto, se estableció que \*\*\*\*\* tendría derecho a terminar el contrato en cualquier momento y sin causa, mediante notificación por escrito a \*\*\*\*\* , en cuyo caso, \*\*\*\*\* pagaría a \*\*\*\*\* una cantidad equivalente a cuarenta y cinco días de la tarifa diaria pactada, por concepto de **compensación por terminación anticipada**.<sup>3</sup>

**4. Pacto de sumisión expresa.** Adicionalmente, las partes contratantes se sometieron a la **jurisdicción exclusiva de los tribunales federales de la Ciudad de México** para el supuesto de cualquier controversia relacionada con el cumplimiento o interpretación del contrato maestro de servicios.<sup>4</sup>

**5. Conclusión anticipada del contrato.** Tras dos convenios modificatorios que ampliaron la vigencia del contrato hasta el trece de diciembre de dos mil

<sup>1</sup> El contrato lo celebraron el quince de diciembre de dos mil dieciséis en idioma inglés y el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en su traducción al idioma español.

<sup>2</sup> Así se desprende de las cláusulas 1.A, 8 y 9 y de los anexos A y B.7 del contrato maestro de servicios, que obra en copia certificada en los autos del juicio ordinario mercantil 177/2019 (anexo 8).

<sup>3</sup> Anexo B.3 y cláusula 25.B, inciso (i), del contrato maestro de servicios.

<sup>4</sup> Cláusula 30.A y anexo B.13 del contrato maestro de servicios, que disponen textualmente:

**"30. LEGISLACIÓN APLICABLE Y JURISDICCIÓN**

**"A.** Este CONTRATO deberá regularse e interpretarse de conformidad con las leyes de México y cada una de las PARTES se somete a la exclusiva jurisdicción de los tribunales federales de la Ciudad de México.

**"ANEXO 'B' PRECIOS**

**"13.** En caso de existir una disputa la conciliación se llevará a cabo en los tribunales de la Ciudad de México."





dieciocho, el **diez de mayo de ese año** \*\*\*\*\* notificó vía correo electrónico a \*\*\*\*\* su intención de dar por concluido anticipadamente el contrato maestro de servicios, con efectos a partir del primero de junio de dos mil dieciocho.<sup>5</sup>

6. Derivado de lo anterior, \*\*\*\*\* procedió a facturar la **compensación por terminación anticipada** pactada en el contrato y, posteriormente, el diez de agosto de dos mil dieciocho interpelló su pago a \*\*\*\*\*, quien se negó a efectuarlo.<sup>6</sup>

7. **Juicio ordinario mercantil** \*\*\*\*\* . En vista de la negativa de pago, por escrito presentado el **diez de mayo de dos mil diecinueve** ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, \*\*\*\*\* promovió un juicio en la vía ordinaria mercantil en contra de \*\*\*\*\*, en el que le reclamó el pago de las siguientes prestaciones:

a) El pago de USD \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda de curso legal en los Estados Unidos de América) en concepto de **compensación por terminación anticipada** del contrato maestro de servicios.

b) El pago de los **intereses** generados desde la fecha del incumplimiento del pago y hasta que efectivamente se realice.

c) El pago de los **gastos y costas** por el trámite del juicio.

8. Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, cuyo titular ordenó su registro con el número de expediente \*\*\*\*\* y, en auto de **trece de mayo de dos mil diecinueve**

<sup>5</sup> Según el dicho de \*\*\*\*\* , esa notificación en realidad ocurrió el veinte de abril de dos mil dieciocho.

<sup>6</sup> Esta información se obtiene de la notificación e interpelación de pago por concepto de compensación por terminación anticipada, así como de la Carta de respuesta, que obran en copia certificada en los autos del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* (anexos 21 y 22). En lo esencial, \*\*\*\*\* se negó a reconocer el adeudo con el argumento de que la contraprestación por terminación anticipada pactada en el contrato maestro de servicios original no fue prorrogada o ampliada en su vigencia mediante un nuevo contrato ni en los convenios modificatorios subsecuentes, de modo que, a su consideración, esa contraprestación venció el treinta de noviembre de dos mil diecisiete (fin de la vigencia del contrato original) y, por ende, no le es exigible.



ve, la admitió a trámite y ordenó el emplazamiento por exhorto a \*\*\*\*\* , para que produjera su contestación.

**9. Excepción de incompetencia por declinatoria \*\*\*\*\*.** Mediante escrito presentado el **veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve,** \*\*\*\*\* produjo su contestación *ad cautelam*. Entre otras excepciones, la demandada opuso la de **incompetencia por declinatoria**, pues, a su consideración, el órgano competente para conocer del juicio debe pertenecer a la jurisdicción del Estado de Campeche.

**10.** Al respecto, \*\*\*\*\* expuso que, si bien las partes pretendieron someterse contractualmente a la jurisdicción de los tribunales federales de la Ciudad de México, lo cierto es que la cláusula de sumisión expresa **no es válida** porque no encuadra en los supuestos previstos en el **artículo 1,093 del Código de Comercio**,<sup>7</sup> es decir, no corresponde al domicilio de las partes, al lugar del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni al lugar en donde se encuentra la cosa materia del contrato.

**11.** Mediante proveído de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito admitió la excepción de incompetencia y ordenó la remisión del testimonio de las actuaciones respectivas a la superioridad, a fin de que ante ella se continuara el trámite correspondiente.

**12.** Correspondió conocer de la excepción de incompetencia por declinatoria al Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en donde quedó radicada con el número de expediente \*\*\*\*\*.

**13.** El **trece de noviembre de dos mil diecinueve** el Tribunal Unitario dictó sentencia, en la que declaró **fundada** la **excepción de incompetencia por de-**

<sup>7</sup> **Código de Comercio**

**"Art. 1,093.** Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."



**declinatoria** opuesta por \*\*\*\*\* y declaró competente para continuar con la prosecución del juicio ordinario mercantil al Juez de Distrito en el Estado de Campeche, con residencia en la ciudad de Campeche, en turno.

**14.** En lo esencial, el Tribunal Unitario responsable consideró lo siguiente:

- El comportamiento desplegado por las partes al momento de celebrar el contrato pone en evidencia su intención de someterse a los tribunales federales competentes en la Ciudad de México.

- No obstante, la **norma especial** que rige el **pacto de sumisión expresa** (artículo 1,093 del Código de Comercio) limita su configuración a los tres supuestos que ahí se prevén. Por ende, la cláusula de sumisión pactada por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* resulta **ineficaz**, dado que los tribunales federales de la Ciudad de México no corresponden al domicilio de las partes, al lugar del cumplimiento de las obligaciones, ni al lugar en que se ubica la cosa objeto del contrato.

- Consecuentemente, debe atenderse a lo previsto en el artículo 1104 del Código de Comercio,<sup>8</sup> cuya fracción II indica que será Juez competente el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación. En el caso, el servicio de transporte de materiales debía cumplirse con su entrega en el área de Amoca-2, en la **Bahía de Campeche**, de modo que es un Juez Federal en esta entidad federativa quien debe conocer de la controversia.

**15. Juicio de amparo indirecto.** Inconforme, por escrito presentado el **nueve de diciembre de dos mil diecinueve**, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto en contra de la sentencia que declaró fundada la excepción de incompetencia por declinatoria opuesta por \*\*\*\*\*.

<sup>8</sup> **Código de Comercio**

**"Artículo 1,104.** Salvo lo dispuesto en el artículo 1,093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será juez competente, en el orden siguiente:

"I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

"II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

"III. El del domicilio del demandado. Si tuviere varios domicilios, el juez competente será el que elija el actor.

"Tratándose de personas morales, para los efectos de esta fracción, se considerará como su domicilio aquel donde se ubique su administración."



16. Entre otros argumentos de exclusiva legalidad, \*\*\*\*\* hizo valer el siguiente concepto de violación en materia de constitucionalidad de normas generales:

- **Primer concepto de violación.** La sentencia reclamada viola el derecho al debido proceso contenido en el artículo 17 de la Constitución Política del País, puesto que el Tribunal Unitario responsable fue omiso en pronunciarse sobre la inconstitucionalidad y consecuente inaplicación del **artículo 1,093 del Código de Comercio**, en ejercicio de un control difuso de la constitucionalidad.

- Dicho precepto transgrede el **principio de autonomía de la voluntad de las partes**, como máxima de contratación, al limitar la facultad de las partes para elegir el tribunal ante el cual desean dirimir sus controversias a **sólo tres hipótesis**: el Juez del domicilio de alguna de las partes, del lugar señalado para el cumplimiento de la obligación o del lugar de la ubicación de la cosa.

- Dicha limitación es inválida, puesto que no está justificada en disposiciones de orden público, buenas costumbres o razones de desequilibrio político, económico o cualquier otro que afecte la igualdad. En efecto, si bien del proceso legislativo por el que se creó la norma se advierte que los legisladores pretendieron justificar la limitación con la intención de evitar la denegación del acceso a la justicia, lo cierto es que **no realizaron un estudio de fondo de porqué ésta era la medida idónea para lograr el fin perseguido**.

- Incluso, al resolver la **contradicción de criterios 192/2018**,<sup>9</sup> la Primera Sala consideró que, aun siguiéndose las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código de Comercio, el pacto contractual puede llegar a vulnerar el derecho de acceso a la justicia de los particulares. Esto demuestra que el fin perseguido no se colma con acotar la sumisión expresa.

- Además, no debe soslayarse que existen otros ordenamientos en el sistema jurídico mexicano que no contienen igual limitación a la autonomía de la

<sup>9</sup> **Contradicción de criterios 192/2018**, resuelta por la Primera Sala el cuatro de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Piña Hernández.



voluntad de las partes, por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

**17. Trámite de la demanda de amparo.** La demanda de amparo se radicó en el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, cuyo Magistrado ordenó su registro con el número de expediente \*\*\*\*\* y, previo requerimiento, la admitió a trámite en acuerdo de **dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve**.

**18. Primera sentencia de amparo.** Sustanciado el procedimiento, el seis de marzo de dos mil veinte el Tribunal Unitario de amparo celebró la audiencia constitucional y el **diecisiete de marzo siguiente** dictó sentencia, en la que **negó el amparo** a \*\*\*\*\* , al considerar que la competencia para conocer del juicio ordinario mercantil corresponde a los órganos jurisdiccionales del Estado de Campeche.

**19.** Tal determinación fue **revocada** el doce de noviembre de dos mil veintiuno por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el que, al conocer del **recurso de revisión** \*\*\*\*\* interpuesto en contra de la sentencia de amparo, ordenó la **reposición del procedimiento** para el efecto de que se requiriera a la parte quejosa para que señalara si era su intención reclamar en forma destacada el artículo 1,093 del Código de Comercio.

**20. Aclaración de la demanda de amparo.** Con motivo de la reposición de procedimiento, mediante escrito presentado el **ocho de diciembre de dos mil veintiuno**, \*\*\*\*\* aclaró su demanda y adicionó las siguientes autoridades responsables y actos reclamados: de las Cámaras de Diputados y de Senadores, reclamó la discusión, aprobación y expedición del **artículo 1,093 del Código de Comercio**; del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su promulgación; del secretario de Gobernación, el refrendo; y del director del Diario Oficial de la Federación, la publicación del precepto.

**21.** Al respecto, la quejosa reiteró los conceptos de violación que ya había hecho valer desde el escrito inicial de demanda.



**22. Sentencia de amparo recurrida.** El veintiuno de enero de dos mil veintidós el Tribunal Unitario de amparo celebró la audiencia constitucional y el **veintiocho de enero de dos mil veintidós** dictó la sentencia correspondiente, en la que:

- **Sobreseyó** en el juicio respecto de los actos reclamados al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el **refrendo y publicación** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, en específico, el artículo 1,093 de dicho código.

- **Negó** la protección constitucional en contra de los actos consistentes en la **discusión, aprobación, expedición y promulgación** del decreto mencionado.

- **Negó** el amparo en contra del acto de aplicación, consistente en la sentencia de trece de noviembre de dos mil diecinueve dictada por el Tribunal Unitario responsable en el expediente <sup>\*\*\*\*\*</sup>, pues compartió el criterio de la responsable en el sentido de que la competencia para conocer del juicio ordinario mercantil se surte a favor de un Juez en el Estado de Campeche, por ser esta entidad el lugar en el que se cumplió con la obligación contractual principal.

**23.** Para negar la protección constitucional en contra del artículo 1,093 del Código de Comercio, el Tribunal Unitario de amparo consideró lo siguiente:

- La norma reclamada incide en el ámbito de protección del **principio de autonomía de la voluntad y de la libertad de contratación**, al imponer condiciones de validez al acuerdo libre de las partes de elegir los tribunales que por razón de territorio desean que conozcan de las controversias que pudieran suscitarse en el cumplimiento de sus contratos privados.

- Al existir esa incidencia en la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación, corresponde aplicar el **test de proporcionalidad** a efecto de resolver si es constitucional.

- La medida reclamada persigue una **finalidad constitucionalmente válida**, que es lograr el derecho de **acceso a la justicia** de ambas partes, limitando



el pacto de sumisión a aquellos tribunales vinculados con el lugar de la controversia por razón del domicilio de las partes (real o convencional) o por una relación real (ubicación de la cosa), para que el proceso se lleve lo más cerca posible de ellas, del lugar del litigio y de las fuentes de prueba; disminuyéndose así los costos de acción o de defensa de las partes, quienes podrán acceder de manera expedita a los tribunales a plantear su pretensión o a defenderse de ella. Por los mismos motivos, también se asegura la eficacia de las resoluciones después de concluido el juicio.

- La medida cuestionada que sanciona la violación a las limitantes del precepto reclamado con su nulidad es **idónea**, pues incentiva que se designen tribunales que estén vinculados con la controversia y las partes, para así evitar la necesidad de que alguna de ellas tenga que trasladarse a litigar a un lugar distinto, en detrimento de su patrimonio y acceso expedito a la justicia; aunado a que contribuye a evitar los denominados foros exorbitantes, que se dan cuando no existe conexión alguna entre el lugar de la controversia y el tribunal que se declara competente, dificultando la ejecución de la sentencia judicial, que tendría que materializarse en un lugar distinto al de residencia del tribunal.

- La medida es **necesaria** puesto que no se aprecian otros medios alternativos idóneos para lograr el fin constitucional que persigue la norma y que a su vez intervengan con menor intensidad en el derecho de autonomía de las partes y la libertad contractual.

- Finalmente, se cumple el requisito de **proporcionalidad**, en tanto que es mayor el nivel de satisfacción del fin constitucional de acceso a la justicia que persigue la medida legislativa reclamada, que la afectación a la autonomía de las partes y la libertad contractual que produce. Esto, ya que los límites que prevé en realidad no resultan perjudiciales para las partes, pues únicamente conllevan que estén en posibilidad de plantear sus pretensiones ante alguna de las autoridades del fuero territorial que la ley les asigna en caso de que se pacte una cláusula de sumisión expresa.

**24. Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, el **diecisiete de febrero de dos mil veintidós** \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, en el que, entre otros agravios, formuló el siguiente en materia de constitucionalidad de normas generales:



- **Primer agravio (constitucionalidad).** El Tribunal Unitario hizo un estudio incorrecto de la constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio, ya que no consideró si dentro del **proceso legislativo** que le dio origen se estudió y concluyó que la medida adoptada efectivamente es válida para proteger el fin constitucional perseguido.

- El Tribunal Unitario tampoco analizó, a la luz de la **exposición de motivos**, por qué con la limitación en cuestión se aseguran las condiciones de acceso a la justicia para las partes.

- Si bien del proceso legislativo se advierte que los legisladores pretendieron justificar la limitación a la autonomía de la voluntad con la intención de evitar la denegación del acceso a la justicia, lo cierto es que **no realizaron un estudio de fondo de por qué ésa es la medida idónea para lograr el fin perseguido.**

- Incluso, tal como se expuso en el primer concepto de violación, sin ser atendido por el Tribunal Unitario de amparo, al resolver la **contradicción de criterios 192/2018**,<sup>10</sup> la Primera Sala consideró que, aun siguiéndose las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código de Comercio, el pacto contractual puede llegar a vulnerar el derecho de acceso a la justicia de los particulares. Esto demuestra que el fin perseguido con la norma no se colma con acotar el pacto de sumisión expresa, por ende, **no es idónea.**

- En suma, no existe **justificación parlamentaria** que evidencie por qué acotar el pacto de sumisión expresa redundaría en la protección del derecho a la justicia.

- Adicionalmente, no es exacto lo afirmado por el Tribunal Unitario en el sentido de que la norma reclamada evita los foros exorbitantes, pues puede darse el caso que, aun siguiéndose las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código de Comercio, la sentencia deba ejecutarse en un lugar distinto al del tribunal que la dicte.

<sup>10</sup> **Contradicción de criterios 192/2018**, *supra* nota al pie 9.





• Finalmente, el Tribunal Unitario omitió analizar que existen otros ordenamientos en el sistema jurídico mexicano que no contienen igual limitación a la autonomía de la voluntad de las partes, por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México.

**25. Revisión adhesiva.** Por su parte, el **dieciséis de marzo de dos mil veintidós**, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión adhesiva, en el que controvertió la omisión del Tribunal Unitario de amparo de pronunciarse sobre una causa de improcedencia propuesta en vía de alegatos.<sup>11</sup>

**26.** Adicionalmente, \*\*\*\*\* sostuvo que el precepto reclamado es constitucional porque atiende al espíritu de la iniciativa del Poder Ejecutivo que dio origen a la reforma contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, cuya finalidad fue garantizar que en la materia mercantil la actividad jurisdiccional se realice logrando una justicia expedita, imparcial y completa.

**27. Sentencia del Tribunal Colegiado.** Correspondió conocer de los recursos al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo presidente ordenó su registro con el número de **toca \*\*\*\*\*** y los admitió a trámite.

**28.** En la sesión de **once de agosto de dos mil veintidós**, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que desestimó la causa de improcedencia propuesta por \*\*\*\*\* en el recurso de revisión adhesiva y se declaró incompetente para pronunciarse sobre la **constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio**. En consecuencia, el Tribunal Colegiado ordenó la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**29. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de **veintiocho de septiembre de dos mil veintidós**, el entonces presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos del juicio de amparo y del recurso de revisión, ordenó el registro del asunto con el número de **toca 489/2022**, asumió la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para

<sup>11</sup> A saber, la consistente en que \*\*\*\*\* supuestamente consintió de forma tácita la aplicación del artículo 1,093 del Código de Comercio.



conocer del recurso, lo radicó en la Primera Sala y ordenó su turno a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**30. El dieciséis de noviembre de dos mil veintidós**, la entonces presidenta de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

## I. COMPETENCIA

**31.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

**32.** Lo anterior, ya que el medio de impugnación se interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito y, **en la materia de la revisión**, subsiste la **constitucionalidad de una norma federal** respecto de la que no existe precedente y cuyo análisis se considera de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, lo cual es **competencia originaria** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una materia que es especialidad de la Primera Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

**33.** Es innecesario analizar si los recursos de revisión, principal y adhesivo, se interpusieron oportunamente y por parte legitimada, ya que esto lo hizo el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la resolución de **once de agosto de dos mil veintidós**, en la que ordenó la remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Primera Sala no advierte razón alguna para considerar que ese análisis de oportunidad y legitimación fue incorrecto.



### III. Procedencia del recurso

34. El recurso de revisión es procedente con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, ya que el medio de impugnación se interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito y, en la materia de la revisión, competencia originaria del Alto Tribunal, subsiste el planteamiento de constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio, respecto de la cual no existe precedente y cuyo análisis se considera de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

35. Además, el Tribunal Colegiado de origen verificó que en el caso no se actualiza alguna causa de improcedencia que impida el análisis de la constitucionalidad del precepto federal reclamado; aunado a que desestimó los agravios formulados por \*\*\*\*\* en la revisión adhesiva, relacionados con la procedencia del juicio.<sup>12</sup>

36. Así, esta Primera Sala no advierte que quede pendiente el estudio de alguna causa de improcedencia, ni que se actualice una de oficio.

### IV. ESTUDIO DE FONDO

37. La materia de la revisión, competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en analizar si los agravios propuestos por \*\*\*\*\*, quejosa y recurrente principal, logran desvirtuar la conclusión alcanzada por el Tribunal Unitario de amparo, relativa a que **el artículo 1,093 del Código de Comercio no transgrede injustificadamente la autonomía de la voluntad ni la libertad contractual de las partes**, al imponer condiciones de validez a su acuerdo para elegir los tribunales que deseen que conozcan de las controversias que pudieran suscitarse en el cumplimiento de sus contratos privados.

<sup>12</sup> El Tribunal Unitario resolvió que, contrario a lo alegado por \*\*\*\*\* en el recurso de revisión adhesiva, \*\*\*\*\* no consintió tácitamente la aplicación del artículo 1,093 del Código de Comercio.



**38.** El artículo reclamado dispone expresamente lo siguiente:

"**Art. 1,093.** Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."

**39.** Como se observa, el precepto reclamado prevé el llamado **pacto de sumisión expresa**, por virtud del cual las partes contratantes tienen derecho a renunciar al fuero que la ley les concede,<sup>13</sup> con la **condición** de que designen expresamente el tribunal competente entre las tres opciones que estableció el legislador, a saber: a) el del domicilio de cualquiera de las partes, b) el del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales o, c) el lugar de la ubicación de la cosa objeto del contrato.

**40.** En la sentencia recurrida, el Tribunal Unitario de amparo resolvió que la limitante contenida en el artículo en comento es constitucional porque, tras someterla a un **test de proporcionalidad**, verificó que persigue una **finalidad constitucionalmente válida**, que es garantizar el derecho de acceso a la justicia de ambas partes y que el proceso se lleve lo más cerca posible de ellas, del lugar del litigio y de las fuentes de prueba.

**41.** Asimismo, el órgano de amparo consideró que la medida es **idónea y necesaria**, puesto que incentiva que las partes designen tribunales que estén

<sup>13</sup> Esto es, al fuero contenido en el artículo 1104 del Código de Comercio, que dispone textualmente lo siguiente:

"**Artículo 1,104.** Salvo lo dispuesto en el artículo 1,093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será juez competente, en el orden siguiente:

"I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

"II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

"III. El del domicilio del demandado. Si tuviere varios domicilios, el juez competente será el que elija el actor.

"Tratándose de personas morales, para los efectos de esta fracción, se considerará como su domicilio aquel donde se ubique su administración."



vinculados con la controversia, para así evitar que alguna de ellas tenga que trasladarse a litigar a un lugar distinto, en detrimento de su patrimonio y acceso expedito a la justicia. Esto, sin que se advirtiera la existencia de otros medios alternativos igualmente idóneos para lograr el fin constitucional que persigue la norma.

**42.** Por último, el *a quo* determinó que el precepto reclamado es **proporcional en sentido estricto**, en tanto que es mayor el nivel de satisfacción del fin constitucional que persigue, que la afectación a la autonomía de las partes y la libertad contractual que produce.

**43.** Inconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* adujo en su **primer agravio** (único relacionado con la constitucionalidad del precepto) que el estudio efectuado por el Tribunal Unitario es incorrecto y falto de exhaustividad, por los siguientes motivos:

**a.** No consideró que dentro del **proceso legislativo** que dio origen a la norma, los legisladores no estudiaron por qué la medida adoptada efectivamente era **idónea** para proteger el fin constitucional perseguido; es decir, la norma carece de justificación parlamentaria.

**b.** No tomó en consideración lo resuelto por la Primera Sala en la **contradicción de criterios 192/2018**,<sup>14</sup> en el sentido de que, aun siguiéndose las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código de Comercio, el pacto contractual puede llegar a vulnerar el derecho de acceso a la justicia de los particulares, lo que demuestra que la norma no es idónea para lograr el fin perseguido.

**c.** Pasó por alto que existen otros ordenamientos en el sistema jurídico mexicano que no contienen igual limitación a la autonomía de la voluntad de las partes, por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, lo que se traduce en un trato diferenciado injustificado.

<sup>14</sup> **Contradicción de criterios 192/2018**, *supra* nota al pie 9.



**44.** A juicio de esta Primera Sala, si bien el Tribunal Unitario no se refirió explícitamente a los tres argumentos sintetizados –a pesar de que los primeros dos le fueron propuestos en la demanda de amparo– lo cierto es que ninguno de ellos es apto para desvirtuar la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida en el sentido de que el **artículo 1,093 del Código de Comercio no transgrede injustificadamente la autonomía de la voluntad ni la libertad contractual de las partes.**

**45.** En consecuencia, lo que procede es **confirmar** la sentencia recurrida y **negar el amparo** a \*\*\*\*\* en contra del precepto en cuestión.

**46.** Ahora bien, a efecto de demostrar por qué ninguno de los razonamientos expuestos por la recurrente principal es apto para desvirtuar la conclusión alcanzada por el Tribunal Unitario de amparo en torno a la constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio, el estudio de fondo se realiza en los siguientes tres apartados, cada uno correspondiente a las tres líneas argumentativas desarrolladas por \*\*\*\*\* en su recurso de revisión: **1)** la idoneidad de la medida reclamada a la luz de su justificación parlamentaria; **2)** la idoneidad de la medida reclamada a la luz de lo resuelto en la contradicción de criterios 192/2018; y, **3)** la regulación de la prórroga de la competencia territorial expresa en otros ordenamientos jurídicos.

#### **IV.1. La idoneidad de la medida reclamada a la luz de su justificación parlamentaria**

**47.** Como se mencionó en párrafos anteriores, la primera de las razones por las cuales \*\*\*\*\* considera que es incorrecto el estudio efectuado en la sentencia recurrida en torno a la constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio, es porque el Tribunal Unitario de amparo supuestamente no tomó en cuenta que dentro del **proceso legislativo** que dio origen a la norma, los legisladores no justificaron por qué la medida adoptada efectivamente era **idónea** para proteger el fin constitucional perseguido.

**48.** A efecto de demostrar lo **infundado** de dicho argumento, primero debe explicarse en qué consiste la prórroga de la competencia por razón de territorio y cómo está regulada actualmente en materia mercantil; para posteriormente



retomar algunas consideraciones que el Pleno y ambas Salas del Alto Tribunal han desarrollado respecto de las funciones que la exposición de motivos cumple en el análisis de constitucionalidad de normas generales; y, finalmente, poder explicar por qué la medida reclamada sí es idónea a la luz de su justificación parlamentaria, contrario a lo aducido por la recurrente en su escrito de agravios.

**49. La prórroga de la competencia por razón de territorio y cómo está regulada actualmente en materia mercantil.** Con la finalidad de dar respuesta a este cuestionamiento, es pertinente acudir a algunas de las consideraciones más relevantes que la Primera Sala sostuvo al fallar la **contradicción de criterios 192/2018**,<sup>15</sup> en la que tuvo la oportunidad de fijar el **alcance del artículo 1,093 del Código de Comercio** a la luz del derecho de acceso a la justicia, tratándose de contratos de adhesión.

**50.** En esa ejecutoria se precisó que dentro del proceso destacan conceptos esenciales como lo son las nociones de **jurisdicción** y **competencia**. La primera se vincula con la soberanía del Estado, la cual tiene como una de sus formas de manifestación la facultad de dictar el derecho dentro de su territorio. La competencia, en cambio, es el límite fijado a la jurisdicción por razones de materia, cuantía, grado o territorio. Así, las reglas de la competencia determinan la forma en que los órganos del Estado especializados en administrar justicia han de ejercer la jurisdicción.

**51.** En la **competencia por territorio** –que es la que interesa para la resolución de este asunto– la aptitud jurídica para el conocimiento de controversias se distribuye entre los diversos juzgadores mediante el señalamiento de una **circunscripción geográfica determinada**, cuya asignación obedece a varias circunstancias: al hecho de que el demandado resida en un lugar, que la obligación se haya contraído en un lugar determinado o que el objeto del litigio se encuentre en un sitio determinado.

**52.** La conveniencia de confiar litigios diversos con motivo de la situación territorial tiene que ver con la **tendencia de descentralización**, cuya finalidad

<sup>15</sup> **Contradicción de criterios 192/2018**, *supra* nota al pie 9, páginas 23 a 31 y 37 a 41.



es llevar el proceso lo más cerca posible al lugar del litigio para disminuir costos y aumentar su rendimiento, buscándose la presencia de las partes, del bien controvertido y de los instrumentos del proceso.

**53.** Lo anterior se traduce en repartir **en forma proporcional y equitativa** las garantías que le corresponden tanto al demandante, como al enjuiciado, lo que es acorde con los derechos constitucionales de **igualdad ante la ley, debido proceso, equidad procesal y acceso a la jurisdicción**; pues, por un lado, se protege el interés del demandado de no ser perturbado en su vida, propiedades y posesiones, sino en lo estrictamente preciso, citándolo ante el Juez ante quien le resulte menos oneroso el procedimiento; y, por otra parte, la ley toma en consideración la libertad de acción del demandante, al concederle la opción de varios fueros, quedando a su elección el lugar en que se tramite el juicio.

**54.** Por último, en relación con la competencia por razón de territorio, el legislador ha previsto que dicha institución es **prorrogable**, lo que significa que es posible otorgar competencia para conocer de un negocio a un órgano que originalmente carecía de ella; es decir, se traslada el conocimiento de un juicio a un Juez que originalmente carece de atribuciones, derivado de un acuerdo o de la conducta de las partes para su desplazamiento.

**55.** Ahora bien, en la **materia mercantil**, tal facultad se encuentra actualmente prevista en el artículo 1120 del Código de Comercio, que dispone que la jurisdicción por razón del territorio y materia son las únicas que se pueden prorrogar, salvo que correspondan al fuero federal, tal como se corrobora con la siguiente transcripción:

**"Art. 1,120.** La jurisdicción por razón del territorio y materia son las únicas que se pueden prorrogar, salvo que correspondan al fuero federal."

**56.** En relación con lo anterior, los artículos 1,090; 1,092; 1,093; 1,094 y 1,104 del mismo ordenamiento legal, establecen lo siguiente:

**"Art. 1,090.** Toda demanda debe interponerse ante juez competente."

**"Art. 1,092.** Es juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente."





**"Art. 1,093.** Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."

**"Art. 1,094.** Se entienden sometidos tácitamente:

"I. El demandante, por el hecho de ocurrir al juez entablando su demanda, no sólo para ejercitar su acción, sino también para contestar a la reconvención que se le oponga;

"II. El demandado, por contestar la demanda o por reconvenir al actor;

"III. El demandado por no interponer dentro del término correspondiente las excepciones de incompetencia que pudiera hacer valer dentro de los plazos, estimándose en este caso que hay sumisión a la competencia del juez que lo emplazó;

"IV. El que habiendo promovido una competencia, se desiste de ella;

"V. El tercer opositor y el que por cualquier motivo viniere al juicio en virtud de un incidente;

"VI. El que sea llamado a juicio para que le pare (sic) perjuicio la sentencia, el que tendrá calidad de parte, pudiendo ofrecer pruebas, alegar e interponer toda clase de defensas y recursos, sin que oponga dentro de los plazos correspondientes, cuestión de competencia alguna."

**"Art. 1,104.** Salvo lo dispuesto en el artículo 1,093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será juez competente, en el orden siguiente:

"I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago;



"II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

"III. El del domicilio del demandado. Si tuviere varios domicilios, el juez competente será el que elija el actor.

"Tratándose de personas morales, para los efectos de esta fracción, se considerará como su domicilio aquel donde se ubique su administración."

**57.** De los preceptos transcritos se corrobora que, en **materia mercantil**, existen reglas especiales para determinar y prorrogar la competencia por razón de territorio, la cual puede actualizarse por tres vías:

**a) Por disposición legal**, por virtud de la cual será Juez competente el del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago; el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación; o el del domicilio del demandado, en ese orden (artículo 1,104).

**b) Por sumisión expresa**, cuando los interesados renuncian clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y, para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas o de la ubicación de la cosa (artículo 1,093).

**c) Por sumisión tácita**, cuando el demandante ocurre al Juez para ejercer su acción o contestar a la reconvenición que se le oponga, o cuando el demandado ocurre al Juez a contestar la demanda o reconvenir al actor, sin interponer dentro del plazo correspondiente las excepciones de incompetencia que pudiera hacer valer, entre otros supuestos (artículo 1,094).

**58.** En relación con la **prórroga de la competencia territorial por sumisión expresa** —que es la que interesa en este asunto— se destaca que, actualmente, los contratantes pueden someterse mediante **pacto expreso** a los tribunales de un determinado lugar para el caso de una eventual controversia, con la **condición** de que tales tribunales se elijan entre los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas o los del lugar de la ubicación de la cosa.



**59.** Sin embargo, conviene destacar que lo anterior no siempre fue así, puesto que, hasta la **reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve**—que es la reclamada en el juicio de amparo del que deriva este recurso— la posibilidad otorgada a los particulares de renunciar expresamente al fuero que la ley establecía por razón de territorio no se encontraba acotada a ninguna condición, más que a la consistente en que los interesados lo hicieran clara y terminantemente y señalando con toda precisión el Juez al que deseaban someterse.

**60.** En efecto, hasta la fecha señalada, el artículo 1,093 del Código de Comercio establecía lo siguiente:

**"Art. 1,093.** Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente el fuero que la ley les concede y designan con toda precisión el juez a quien se someten."

**61.** Asimismo, es pertinente señalar que, hasta una posterior reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, el fuero que se concedía a los interesados por disposición legal se circunscribía a los Jueces del lugar que el deudor hubiere designado para ser requerido judicialmente de pago o el del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

**62.** Lo anterior se desprende de la siguiente transcripción del artículo 1,104 del Código de Comercio, vigente hasta el diez de enero de dos mil catorce, cuando fue reformado para quedar en su redacción actual:

**"Art. 1,104.** Salvo lo dispuesto en el artículo 1,093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, serán preferidos a cualquier otro juez:

"I. El del lugar que el deudor haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

"II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación."

**63.** Pues bien, en la medida en que \*\*\*\*\* reclamó en amparo las limitaciones al pacto de sumisión expresa que se incluyeron mediante la reforma al



artículo 1,093 del Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, entre otros motivos, porque considera que dentro del proceso legislativo correspondiente los legisladores no estudiaron por qué la afectación al principio de la autonomía de la voluntad y a la libertad de contratación de las partes era **idónea** para proteger el fin constitucional perseguido, a continuación se retoman algunas consideraciones que el Pleno y ambas Salas del Alto Tribunal han desarrollado respecto de las funciones que la exposición de motivos cumple en el análisis de la constitucionalidad de normas generales.

**64. Funciones que la exposición de motivos cumple en el análisis de la constitucionalidad de normas generales.** Al resolver la **contradicción de criterios 32/2006-PL**,<sup>16</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política del País le confiere, mientras que la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, **sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una**

<sup>16</sup> **Contradicción de tesis 32/2006-PL**, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el veintisiete de marzo de dos mil siete, por mayoría de seis votos. Ponente: Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. De este asunto derivó la tesis aislada **P. XXXIII/2007**, registro digital: 170741, de rubro y texto siguientes: "FINES EXTRA-FISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquella actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo. Ahora bien, si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, *prima facie*, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo."



**motivación específica**, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo.

**65.** En ese entendido, en el caso específico del que conoció el Tribunal Pleno, éste consideró que si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, *prima facie*, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales, aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.

**66.** En armonía con lo anterior, al resolver el **amparo en revisión 1258/2008**,<sup>17</sup> la Segunda Sala sostuvo que, tratándose de actos de autoridad

<sup>17</sup> **Amparo en revisión 1258/2008**, resuelto por la Segunda Sala el cuatro de marzo de dos mil nueve, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Azuela Güitrón. De este asunto derivó la tesis aislada **2a. XXVII/2009**, registro digital: 167712, de rubro y texto siguientes: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente. Asimismo, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que el principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio deriva un mandamiento vinculante para el legislador ordinario, que le exige dar trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual. Por tanto, dada la posición constitucional del legislador, en virtud de su legitimidad democrática, no se exige que toda diferenciación normativa deba ser justificada en la exposición de motivos o bien, en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable. De lo anterior se concluye, que dicha justificación objetiva y razonable, deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o



legislativa que establecen tratos diferenciados, no se exige que la diferenciación deba ser justificada en la exposición de motivos o en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable. En otras palabras, la Segunda Sala estableció que la justificación objetiva y razonable de la medida deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados.

**67.** Consecuentemente, en el caso específico del que conoció, la Segunda Sala concluyó que la norma jurídica que contenga un mandamiento que dé un trato desigual a supuestos de hecho equivalentes no será inconstitucional por el solo hecho de que el legislador no exprese las razones para ese trato diferenciado en la iniciativa, en los dictámenes o en el proceso legislativo en general, si derivado del texto de la ley resulta notoria la finalidad que persigue la disposición respectiva.

**68.** Por su parte, al fallar el **amparo directo en revisión 40/2011**,<sup>18</sup> la Primera Sala sostuvo que, aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador, y ésta a su vez, uno de los elementos a tener en cuenta al momento de determinar el contenido de una norma jurídica, dicha justificación parlamentaria no es por

---

inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados: de ahí que, no será inconstitucional de suyo la norma jurídica que contenga un mandamiento que dé trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, cuando el legislador no exprese las razones para ese trato diferenciado en la iniciativa, en los dictámenes, o en general en el proceso legislativo, si resulta un hecho notorio, derivado del texto de la ley, la finalidad que persigue la disposición respectiva, toda vez que fue el propio cuerpo legislativo el que en el ordenamiento jurídico de que se trate, ha consagrado esas razones."

<sup>18</sup> **Amparo directo en revisión 40/2011**, resuelto el dos de marzo de dos mil once, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Cossío Díaz. De ese asunto derivó la tesis **1a. LX/2011**, registro digital: 162371, de rubro y texto siguientes: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. Aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica, no es por sí sola parámetro y medida de la constitucionalidad de lo establecido en la parte dispositiva de la ley. La parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador."



sí sola parámetro y medida de constitucionalidad de lo que el legislador establece en la parte dispositiva de una ley, sino que es ésta, en principio, el lugar en el que uno halla la voluntad del legislador.

**69.** De lo hasta aquí expuesto se concluye que **la justificación parlamentaria no es, por sí sola, el parámetro de constitucionalidad de una norma**, puesto que, en primer lugar, no hay una exigencia para que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos jurídicos deban ser materia de una motivación específica durante el proceso legislativo y, adicionalmente, es plausible que el propio texto del precepto sea suficiente para identificar sus fines y razones de ser, cuando sea notoriamente claro y no exija hacer un ejercicio de interpretación complicado.

**70.** Así, resulta que, independientemente de lo desarrollado en la exposición de motivos, el órgano de control de la constitucionalidad es el que debe identificar la justificación objetiva y razonable de una medida normativa, ya sea que lo haga con apoyo en lo plasmado en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la norma, que a final de cuentas, es donde el legislador concretó su voluntad.

**71.** Por mayoría de razón, es al órgano de control, y no a la autoridad legislativa, a quien en última instancia corresponde someter la norma cuya constitucionalidad se cuestiona al parámetro que corresponda, como, por ejemplo, al **test de proporcionalidad**, a efecto de verificar si la medida reclamada es **idónea**, necesaria y proporcional en sentido estricto para la consecución del fin constitucional perseguido. Para ello, dicho órgano bien puede valerse de lo expuesto en la exposición de motivos o del texto del propio precepto, sin que lo primero sea determinante para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad debatida.

**72.** Esclarecido lo anterior, es momento entonces de explicar por qué la medida reclamada, contenida en el artículo 1,093 del Código de Comercio reformado el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, **sí es una medida idónea a la luz de su justificación parlamentaria**, contrario a lo aducido por \*\*\*\*\* en su escrito de agravios.



**73. Idoneidad de la medida reclamada a la luz de su justificación parlamentaria.** Trasladando las anteriores conclusiones al caso concreto, es necesario puntualizar con toda claridad cuál fue la esencia de la **iniciativa del Ejecutivo** que dio origen a la **reforma contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve**, en relación con la institución de la prórroga de competencia territorial por sumisión expresa en materia mercantil, en donde se sostuvo lo siguiente:<sup>19</sup>

"... se respeta la tradición comercial, en el sentido de que el procedimiento mercantil preferente es el que libremente convengan las partes, con las limitaciones que la ley establece, pero se distingue en la regulación lo que actualmente está parcialmente confundido, para dejar con normas especiales al procedimiento convencional ante tribunales y al procedimiento arbitral. ...

"El foro mexicano ha venido formulando críticas a diversas disposiciones del procedimiento mercantil y pidiendo reiteradamente su corrección, por lo que en esta iniciativa se recogen las propuestas que la propia comunidad jurídica ha planteado; se propone, en consecuencia, la reforma de los artículos: ...

**"- 1,093. Para señalar que el pacto de prórroga de jurisdicción no es válido si ello implica de hecho impedimento o denegación de acceso a la justicia, como ha sido reconocido en las principales convenciones internacionales; ..."**

**74.** Posteriormente, en el **dictamen de la Cámara de Diputados**,<sup>20</sup> se dijo que la anterior prevención:

"... es una prevención muy conveniente pero muy amplia de su concepto y, dada su redacción, tendrá que mediar la necesaria interpretación, que daría por resultado a la postre, una situación quizás perjudicial para alguna de las

<sup>19</sup> La iniciativa de veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y ocho está en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYXNQFR5YdLI5rsvBLwAlptxFlglpElbDbbBT59ci2ZDuZwCv8r8aaOt/pHWUP/uUVQ==>

<sup>20</sup> El dictamen de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho está en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYXNQFR5YdLI5rsvBLwAlptxFlglpElbDbbBT59ci2ZDukooc1mYcT54CeHlopmdFzA==>





partes, presumiblemente sería la parte de más escasos recursos la **que puede ser llevada a juicio, a lugar distinto de donde vive, de donde se celebró el contrato, o de donde se encuentre ubicada la cosa, con la erogación de gasto quizás fuera de su alcance, representando de hecho la denegación de justicia a que se refiere la iniciativa.**"

75. Por lo anterior, la Cámara de Diputados sugirió limitar la prórroga de competencia territorial para que exista sumisión expresa sólo cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y, para el caso de controversia, señalen como tribunales competentes los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas o de la ubicación de la cosa.

76. Finalmente, la Cámara de Senadores, como Cámara Revisora, se pronunció compartiendo el mismo criterio de la Cámara de Diputados, aprobándose entonces la redacción actual del texto del artículo 1,093 del Código de Comercio, en la parte que fue reclamada.<sup>21</sup>

77. Lo destacado pone de relieve la preocupación del legislador por salvaguardar los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, debido proceso, equidad procesal y, en forma destacada, **acceso a la justicia**, habida cuenta de que en la reforma efectuada al artículo 1,093 del Código de Comercio, si bien respetó la tradición comercial y el derecho de las partes de acordar el tribunal al que deseen someterse en caso de que exista controversia, limitó dicha prerrogativa a los supuestos que prevé el precepto modificado, con la expresa intención de que el acuerdo **no resultara perjudicial para una de las partes**, quien tendría que litigar en un lugar distinto al en que vive, se celebró el contrato o se encuentra la cosa, de manera que pudiera redundar en el **impedimento o denegación de acceso a la justicia**.

78. Pues bien, contrario a lo alegado por \*\*\*\*\*<sup>21</sup>, resulta que en este caso los legisladores **sí justificaron** tanto la **finalidad** de la medida contenida en el

<sup>21</sup> Si bien el artículo 1,093 del Código de Comercio se volvió a reformar mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de enero de dos mil y el diez de enero de dos mil catorce, la porción reclamada en el juicio de amparo del que deriva este recurso no ha cambiado desde mil novecientos ochenta y nueve.



artículo 1,093 del Código de Comercio, como la forma en que tal medida resultaría **idónea** para la consecución de esa finalidad.

**79.** En efecto, del proceso legislativo reseñado se obtiene, con toda claridad y sin mayor ejercicio interpretativo, que la finalidad perseguida con la condicionante establecida en el artículo 1,093 del Código de Comercio es que ninguna de las partes vea afectado su derecho de acceso a la justicia por verse compelida a defenderse en un lugar distinto de donde viven, de donde se celebró el contrato base de la acción o de donde se encuentre ubicada la cosa materia de éste, con la ineludible erogación de gastos que ello implicaría.

**80.** Como se trata de la consecución de un derecho fundamental contenido en los artículos 17 de la Constitución Política del País y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Primera Sala comparte la conclusión a la que arribó el Tribunal Unitario de amparo en el sentido de que la finalidad perseguida por la norma reclamada es **constitucionalmente válida**.<sup>22</sup>

**81.** En adición a lo anterior, del proceso legislativo también se infiere que la forma de lograr la finalidad constitucional perseguida es **subordinando la validez**

<sup>22</sup> Al respecto, resulta aplicable la **tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.)**, registro digital: 2013143, de rubro y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."—**Amparo en revisión 237/2014**, fallado el cuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en contra del voto del Ministro Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.



**de los pactos de sumisión expresa** a cualquiera de las tres hipótesis contenidas en la norma, a saber, que los tribunales designados pertenezcan al lugar del domicilio de cualquiera de las partes, al lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas o al lugar de la ubicación de la cosa. Si la prórroga expresa no se adecua a tales hipótesis, entonces **no será válida**, pues se presumirá el impedimento o denegación de acceso a la justicia que se busca evitar.

**82.** Sobre este punto en concreto, la Primera Sala también coincide con el Tribunal Unitario que dictó la sentencia recurrida en que la medida legislativa reclamada resulta **idónea** para satisfacer o alcanzar, en algún grado, su propósito constitucional. Ello, en tanto que existe una relación entre la disposición que interviene parcialmente en los principios de autonomía de la voluntad y libertad contractual de las partes, con la satisfacción del derecho de acceso a la justicia de la parte que pudiera quedar en desventaja, al tener que defenderse en un lugar distinto de donde reside, se celebró el contrato o se encuentre ubicada la cosa.<sup>23</sup>

**83.** A mayor abundamiento, esta Primera Sala considera que, aun si se aceptara que los legisladores no justificaron por qué la medida reclamada efectivamente es idónea para proteger el fin constitucional perseguido –aunque, se insiste, ello sí sucedió en el caso– lo cierto es que esa sola circunstancia hipo-

<sup>23</sup> Al respecto, es sirve de fundamento la **tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.)**, registro digital: 2013152, de rubro y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.". **Amparo en revisión 237/2014**, fallado el cuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossio Díaz, quien formuló voto concurrente, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en contra del voto del Ministro Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.



tética, por sí misma, no tornaría al artículo 1,093 del Código de Comercio en inconstitucional.

**84.** Ello es así porque, como se vio anteriormente, **la justificación parlamentaria no es el único parámetro de constitucionalidad de una norma**, sino que su regularidad constitucional válidamente puede desprenderse de lo expresado en el propio texto del precepto.

**85.** Así las cosas, y sin soslayar lo que sí fue señalado en la exposición de motivos del artículo 1,093 del Código de Comercio reclamado, esta Primera Sala comparte la conclusión del Tribunal Unitario relativa a que la condicionante contenida en el precepto reclamado es **idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto** para lograr el fin constitucional perseguido.

**86. Idónea**, en vista de que la medida reclamada incentiva, en algún grado, que las partes designen tribunales que estén vinculados con la controversia y las propias partes, para evitar la necesidad de que alguna de ellas tenga que trasladarse a litigar a un lugar ajeno, en detrimento de su patrimonio.

**87. Necesaria**, puesto que no se aprecian otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que, además, intervengan con menor intensidad en los principios de autonomía de la voluntad de las partes y libertad contractual.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Sustenta esta consideración el criterio contenido en la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), registro digital: 2013154, de rubro y texto siguientes: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos



**88. Y, proporcional en sentido estricto**, en tanto que es mayor el nivel de satisfacción del fin constitucional de acceso a la justicia que persigue la medida legislativa reclamada, que la afectación a la autonomía de las partes y la libertad contractual que produce. Máxime cuando los límites que la norma prevé en realidad no resultan perjudiciales para las partes, sino que sólo conllevan que aquéllas estén en posibilidad de plantear sus pretensiones ante alguna de las autoridades del fuero territorial que la ley les asigna, en caso de que se pacte una cláusula de sumisión expresa.<sup>25</sup>

podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." **Amparo en revisión 237/2014**, fallado el cuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en contra del voto del Ministro Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>25</sup> Sirve de apoyo la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), registro digital: 2013136, de rubro y texto: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio." **Amparo en revisión**



**89.** Adicionalmente, esta Sala coincide en que la medida contribuye, en algún grado, a evitar los denominados **foros exorbitantes**, que se dan cuando no existe conexión alguna entre el lugar de la controversia y el tribunal que se declara competente, dificultando la ejecución de la sentencia judicial. Sobre este punto, conviene recordar que la etapa posterior al juicio, que es la que se identifica con la eficacia de las resoluciones judiciales, también es una manifestación del derecho de acceso a la justicia.

**90.** No es óbice a lo anterior lo alegado por \*\*\*\*\* en el sentido de que, en algunos casos, aun siguiéndose las reglas del artículo 1,093 del Código de Comercio, la sentencia judicial de cualquier forma podría tener que ejecutarse en un lugar distinto al del tribunal que la dicte. Esto, porque el principio de idoneidad no exige que en la práctica y en absolutamente todos los casos deban alcanzarse los fines perseguidos por el legislador, sino que basta con que ello se logre *en algún grado*.<sup>26</sup>

**91.** Por los motivos expuestos, el primer argumento de disenso formulado por la quejosa y recurrente principal deviene **infundado** y, por ende, como se adelantó, no es apto para desvirtuar la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida en el sentido de que el artículo 1,093 del Código de Comercio no es violatorio de la autonomía de la voluntad ni de la libertad contractual de las partes.

#### **IV.2. La idoneidad de la medida reclamada a la luz de lo resuelto en la contradicción de criterios 192/2018**

**92.** Continuando con el estudio de constitucionalidad, debe recordarse que la segunda de las razones por la cuales \*\*\*\*\* considera que es incorrecto el análisis efectuado por el Tribunal Unitario en relación con la constitucionalidad

---

**237/2014**, fallado el cuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en contra del voto del Ministro Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>26</sup> Ver la **tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.)**, registro digital: 2013152, de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". *Supra* nota al pie 23.



del artículo 1,093 del Código de Comercio, es porque dicho órgano de amparo supuestamente no tomó en consideración lo resuelto por la Primera Sala en la **contradicción de criterios 192/2018**,<sup>27</sup> en el sentido de que, aun siguiéndose las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código de Comercio, el pacto contractual *puede llegar* a vulnerar el derecho de acceso a la justicia de los particulares, lo que, a juicio de la recurrente, demuestra que la norma no es idónea para lograr el fin perseguido.

**93.** Bien, a efecto de demostrar lo **infundado** de dicho argumento, es importante precisar con claridad qué fue lo que resolvió la Primera Sala en el precedente citado.

**94.** Tal como la recurrente principal lo señaló en su escrito de agravios, los hechos que originaron la contradicción de criterios en cuestión se dieron entre instituciones de crédito y particulares que celebraron con aquéllas un **contrato de adhesión**, en el que se estableció un pacto de sumisión expresa que señalaba como tribunal competente el de un lugar en el que las instituciones de crédito tenían sucursales y, por tanto, domicilio, con lo que en principio, se cumplía la regla establecida en el artículo 1,093 del Código de Comercio.

**95.** Al analizar el caso sometido a su consideración, la Primera Sala estableció que, con independencia de que en términos del artículo 78 del Código de Comercio la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos, esa regla genérica en materia mercantil **no es aplicable al pacto de sumisión expresa**, dado que a éste lo rige la norma especial contenida en el artículo 1,093, en relación con el diverso 1,092, ambos del ordenamiento invocado, que limita la validez de ese pacto a los casos expresamente contenidos en el referido precepto 1,093, que son **limitativos y no enunciativos**.

**96.** Ello, puesto que por su sentido literal y conforme a una interpretación teleológica, la finalidad del artículo fue la de garantizar, en la medida de lo posible, que en la materia mercantil la actividad jurisdiccional que corresponde al Estado a través de los tribunales y mediante los juicios mercantiles se realice

<sup>27</sup> **Contradicción de criterios 192/2018**, *supra* nota al pie 9.



logrando una **justicia expedita, imparcial y completa** y asegurando a todos los mexicanos el pleno goce de su garantía de **acceso a la justicia**.

**97.** En ese entendido, la Sala consideró que la limitación aludida del pacto de sumisión expresa se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, dado que esa circunstancia conlleva **forzosamente** la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, lo que sin duda generaría un detrimento económico considerable que pudiera traducirse en **impedimento o denegación de acceso a la justicia para el acreditado**, máxime si se toma en consideración que la institución financiera tuvo presencia en el lugar donde se promovieron las controversias o se contrajeron las obligaciones.

**98.** Es decir, para la Primera Sala constituyó un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de la jurisdicción territorial de una ciudad, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por ello; de ahí que fuera lógico y razonable considerar que, en caso de controversia, no debía obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia.

**99.** Al efecto, se destacó que la contradicción versaba sobre contratos mercantiles de adhesión, cuyos términos no resultan negociables y, si bien es cierto que los particulares tienen la opción de no celebrarlos si no quieren obligarse por los términos estipulados, también es verdad que de negarse a celebrarlo no podrían disfrutar de los beneficios de los servicios bancarios, puesto que para hacerlo tienen que aceptar incondicionalmente los términos que les impone la institución bancaria.

**100.** Consecuentemente, la Primera Sala concluyó que, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de una determinada circunscripción





territorial, lo cierto es que, **tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias**, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política del País, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

**101.** De las anteriores consideraciones, derivó la jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.)**, registro digital: 2019661, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en atención a que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, mediante el cual los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa. Sin embargo, para que se configure esa sumisión, necesariamente debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa. Ahora, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran los contratos de adhesión de prestación de servicios bancarios–; también lo es que esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión cuando se someta al usuario financiero a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual. Efectivamente,



constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por tales actividades. Por lo anterior, resulta lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, máxime si estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión cuyos términos no resultan negociables. Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia."

**102.** A consideración de esta Primera Sala, lo expuesto es suficiente para evidenciar que, contrario a lo aducido por \*\*\*\*\*, en la contradicción de criterios 192/2018 **no se resolvió que las condiciones de validez del pacto de sumisión expresa no fueran idóneas para lograr el fin perseguido**, consistente en que ninguna de las partes vea afectado su derecho de acceso a la justicia por verse compelida a defenderse en un lugar distinto de donde viven, de donde se celebró el contrato base de la acción o de donde se encuentre ubicada la cosa materia de éste.

**103.** Por el contrario, la Primera Sala reconoció esa finalidad y concluyó que, en el caso específico de los contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias que tienen sucursales a lo largo de todo el territorio nacional, las reglas de la sumisión expresa contenidas en el artículo 1,093 del Código



de Comercio podrían llegar a **no ser suficientes** para garantizar el derecho de acceso a la justicia de los particulares, porque, contrario al espíritu de la creación de la norma y por las particularidades de ese tipo de asuntos, las personas seguirían viéndose forzadas a desplazarse y a incurrir en costos extraordinarios para acceder a la justicia.

**104.** Por ese motivo, la Sala concluyó que en esos supuestos, en los que la vulneración a la garantía de acceso a la impartición de justicia de los particulares es patente, la regla establecida en el artículo 1,093 del Código de Comercio no resulta aplicable.

**105.** Empero, lo anterior de ninguna manera significa que el fin perseguido con la norma reclamada no se colme con la acotación del pacto de sumisión expresa. Por el contrario, la razón que llevó a la Primera Sala a resolver como lo hizo fue precisamente porque quería garantizarlo.

**106.** Además, debe insistirse en que el principio de idoneidad, como etapa del test de proporcionalidad, no exige que en absolutamente todos los casos deban alcanzarse los fines perseguidos por el legislador, sino que basta con que ello se logre *en algún grado*.<sup>28</sup>

**107.** Consecuentemente, el segundo argumento de disenso formulado por la quejosa y recurrente principal también deviene **infundado** y, por ende, tampoco es apto para desvirtuar la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida en el sentido de que el artículo 1,093 del Código de Comercio no es violatorio de la autonomía de la voluntad ni de la libertad contractual de las partes.

#### **IV.3. La regulación de la prórroga de la competencia territorial expresa en otros ordenamientos jurídicos**

**108.** La tercera y última de las razones por la cuales \*\*\*\*\* considera que es incorrecto el análisis efectuado por el Tribunal Unitario en relación con la

<sup>28</sup> Ver la **tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.)**, registro digital: 2013152, de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". *Supra* nota al pie 23.



constitucionalidad del artículo 1,093 del Código de Comercio, es porque el *a quo* supuestamente pasó por alto que existen otros ordenamientos en el sistema jurídico mexicano que no contienen igual limitación a la autonomía de la voluntad de las partes; por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, lo que a su parecer, se traduce en un **trato diferenciado injustificado**.

**109.** El razonamiento sintetizado deviene **inoperante**.

**110.** Lo anterior es así porque, por un lado, se advierte que \*\*\*\*\* no alegó ni controvertió en sus conceptos de violación un supuesto trato diferenciado, sino que únicamente se limitó a mencionar que existen otras legislaciones en las que la prórroga de la competencia por razón de territorio se regula de distinta manera.

**111.** Así, atento al principio de **estricto derecho**, el argumento en comentario resulta inoperante, puesto que, al basarse en cuestiones no invocadas en la demanda de amparo, constituye un aspecto novedoso que no tiene el alcance de modificar o revocar los fundamentos y motivos de la sentencia recurrida.<sup>29</sup>

**112.** Adicionalmente, el argumento en estudio de cualquier forma resultaría inoperante porque la sola existencia de otros ordenamientos jurídicos que no contienen igual limitación al pacto de sumisión expresa que el Código de Comercio no constituye por sí mismo un parámetro o término de comparación válido y

<sup>29</sup> Sirve de sustento el criterio contenido en la tesis **1a./J. 150/2005**, de rubro y texto: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN. En términos del artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes. En ese contexto, y atento al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91, fracción I, de la ley mencionada, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de garantías, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida."



suficiente para demostrar que la norma reclamada otorga un trato diferenciado violatorio al principio de igualdad.<sup>30</sup>

**113.** En mérito de lo expuesto, el tercer y último argumentos de disenso formulado por la quejosa y recurrente principal resulta **inoperante** y, consecuentemente, tampoco resulta apto para desvirtuar la conclusión alcanzada por el Tribunal Unitario de amparo en el sentido de que el artículo 1,093 del Código de Comercio no es violatorio de la autonomía de la voluntad ni de la libertad contractual de las partes.

#### IV.4. Revisión adhesiva

**114.** Derivado de lo anterior, corresponde **declarar sin materia la revisión adhesiva**; toda vez que cuando los argumentos de inconstitucionalidad, competencia de esta Suprema Corte, resultan infundados y se niega el amparo, desaparece la condición a que se sujeta el interés jurídico de la parte adherente al defender la constitucionalidad de la norma, por lo que la revisión adhesiva debe declararse sin materia.

**115.** En ese sentido, y dado que en el caso se niega el amparo a <sup>\*\*\*\*\*</sup>, Sociedad Anónima de Capital Variable, parte quejosa y recurrente principal, ha quedado sin materia la revisión hecha valer por la recurrente adhesiva, <sup>\*\*\*\*\*</sup>, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, ya que dicha deter-

<sup>30</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis **1a./J. 47/2016 (10a.)**, de rubro y texto siguientes: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO. En la medida en que la definición conceptual del principio de igualdad formulada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, exige como requisito previo al juicio de igualdad que se proporcione un término de comparación, esto es, un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio. Así, si en los conceptos de violación no se proporciona dicho término de comparación, entonces deben calificarse como inoperantes, pues no existen los requisitos mínimos para atender a su causa de pedir."



minación resulta acorde con la pretensión manifestada en el medio de defensa en comento. Es aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia **1a./J. 71/2006**.<sup>31</sup>

### Reserva de jurisdicción

**116.** Dado que en los agravios propuestos por \*\*\*\*\* subsisten argumentos de legalidad (agravio segundo), procede **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado que previno en la revisión para que los examine, al corresponder a su competencia delegada de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**117.** Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia **1a./J. 12/2013 (10a.)**.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> **Tesis 1a./J. 71/2006**, registro digital: 174011, de rubro y texto: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.". Último precedente que integró la jurisprudencia: **Amparo directo en revisión 1023/2006**, resuelto por la Primera Sala el cuatro de agosto de dos mil seis por unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>32</sup> **Tesis 1a./J. 12/2013 (10a.)**, registro digital: 2002910, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO QUEDEN PENDIENTES CUESTIONES DE LEGALIDAD CUYO ESTUDIO, POR RAZÓN DE MÉTODO, SEA ULTERIOR AL PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL Y DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EL RECURSO DEBERÁ DEVOLVERSE AL ÓRGANO QUE PREVINO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 92 DE LA LEY DE AMPARO). Conforme a los puntos quinto, décimo, fracción I, décimo primero, décimo segundo y décimo octavo del Acuerdo General Plenario 5/2001, cuando en la materia de la revisión concurren temas de constitucionalidad y de legalidad, los jueces de distrito –y los tribunales unitarios de circuito, según el caso– remitirán directamente los recursos de revisión al tribunal colegiado de circuito en turno para que éste resuelva los aspectos de legalidad previos al estudio de fondo, así como los temas de constitucionalidad que les resulten pertinentes por efectos de la competencia que les fue delegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del referido acuerdo general, y en caso de que dichos tribunales adviertan que existen tópicos relevantes o razones para que sea el Pleno o las Salas de la Suprema Corte quienes los resuelvan y asuman su competencia originaria,



## Decisión

**118.** Dado lo infundado e inoperante de los agravios propuestos por la quejosa y recurrente principal, en lo que es materia de esta revisión, se concluye que lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida, **negar el amparo** contra el artículo 1,093 del Código de Comercio, **dejar sin materia** la revisión adhesiva en la competencia de esta Primera Sala y **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado del conocimiento.

**119.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala

## Resuelve

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **\*\*\*\*\***, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del **artículo 1,093 del Código de Comercio**.

TERCERO.—Queda **sin materia** la revisión adhesiva en la competencia de esta Primera Sala.

CUARTO.—Se **reserva jurisdicción** al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para los efectos precisados en esta resolución.

---

enviarán los autos del amparo exponiendo sus razones, las que serán revisadas en el alto tribunal y, en su caso, éste se pronunciará respecto de ellos, pero si concluida su intervención aun quedaran pendientes de análisis temas de legalidad de la competencia exclusiva de los tribunales colegiados de circuito, conforme al artículo 92, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la Suprema Corte se limitará a resolver la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, dejando a salvo la del tribunal colegiado de circuito, por lo que el asunto deberá devolverse al órgano que inició el estudio de la revisión por haber sido el que previno en dicha instancia.". Último precedente que integró la tesis: **Amparo en revisión 619/2011**, resuelto por la Primera Sala el cuatro de noviembre de dos mil once por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) y 1a./J. 47/2016 (10a.) y aisladas 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) y 1a. CCLXV/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 65, Tomo I, abril de 2019, página 689; 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 439; y 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 894, 914, 911 y 902, con números de registro digital: 2019661, 2012603, 2013136, 2013154, 2013152 y 2013143, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2013 (10a.) y 1a./J. 150/2005 y aisladas 1a. LX/2011, 2a. XXVII/2009, P. XXXIII/2007, 1a./J. 71/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 320; Novena Época, Tomos XXII, diciembre de 2005, página 52; XXXIII, abril de





2011, página 308; XXIX, marzo de 2009, página 470; XXVI, diciembre de 2007, página 20; y XXIV, octubre de 2006, página 266, con números de registro digital: 2002910, 176604, 162371, 167712, 170741 y 174011, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en el amparo en revisión 489/2022, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de uno de febrero de dos mil veintitrés.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de las consideraciones por las que llegó a esa conclusión, en específico en la aplicación del test de proporcionalidad que formula la propuesta.

Lo anterior porque es cuestionable si realmente el precepto impugnado incide de alguna manera en los derechos fundamentales de los que se duele la recurrente, ya que contrario a lo que manifiesta, el precepto impugnado dota a los justiciables de seguridad jurídica para señalar expresamente qué tribunales serán competentes para conocer de un posible conflicto (en el domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas o la ubicación de la cosa materia del pacto contractual).

En ese orden, al no incidir la norma jurídica en el ámbito de protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad y libertad contractual no tendría caso aplicar el test de proporcionalidad y verificar si la medida supera las gradas respectivas (fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en *stricto sensu*).

Ahora bien, en cuanto a la idoneidad de la medida reclamada por la recurrente a la luz de lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 192/2018,<sup>1</sup> concuerdo con que es infundado el agravio debido a que en éste no se resolvió que las condiciones de validez del pacto de sumisión expresa no fueran idóneas para lograr el fin perseguido, consistente en que ninguna de las partes vea afectado su derecho de acceso a la justicia por verse compelida a defenderse en un lugar distinto de donde viven, de donde se celebró el contrato base de la acción o de donde se encuentre ubicada la cosa.

<sup>1</sup> De acuerdo con lo sostenido por la Primera Sala en la tesis de rubro: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."



Al contrario, la temática de la contradicción de tesis versó sobre contratos de adhesión celebrados entre las instituciones financieras y los particulares los cuales la regla de sumisión expresa –sostenida en el artículo 1093 del Código de Comercio– no resultaba aplicable a los contratos bancarios de adhesión, pues no debe de obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse y erogar gastos extraordinarios para poder tener acceso efectivo a la justicia –en caso de un posible conflicto contractual–, tomando en cuenta que las instituciones financieras ofrecen sus servicios en todo el territorio nacional.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 654, con número de registro digital: 28583.

La tesis aislada de rubro: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL." citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 219, con número de registro digital: 2008086.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD, NI DE LA LIBERTAD CONTRACTUAL DE LAS PARTES.**

**Hechos:** Dos sociedades mercantiles celebraron un contrato de prestación de servicios en el que se sometieron expresamente a la jurisdicción exclusiva de los Tribunales Federales de la Ciudad de México para solucionar cualquier controversia relacionada con dicho contrato. Ninguna de las partes tenía su domicilio en esa demarcación y la prestación del servicio contratado también habría de realizarse en un lugar diferente. Ante el incumplimiento del contrato, una de las partes demandó a la otra en la vía ordinaria mercantil y ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México. La parte demandada opuso la excepción de incompetencia por declinatoria,



al considerar que la cláusula de sumisión expresa pactada por las partes para someterse a los Tribunales Federales de la Ciudad de México no era válida, ya que no encuadraba en los supuestos previstos en el artículo 1093 del Código de Comercio, que limita la elección del foro a que se haga entre los tribunales del domicilio de alguna de las partes, del lugar del cumplimiento de las obligaciones contractuales o del lugar en donde se encuentra la cosa materia del contrato. El Tribunal Unitario, al que correspondió conocer de la excepción de incompetencia, la declaró fundada y esta determinación fue reclamada por la sociedad actora en un juicio de amparo indirecto, junto con el artículo 1093 del Código de Comercio. El órgano de amparo negó la protección constitucional y la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Entre otros agravios, la parte quejosa y recurrente adujo que la medida legislativa reclamada debía declararse inconstitucional por vulnerar injustificadamente el principio de autonomía de la voluntad y la libertad contractual de las partes, además de no ser idónea para asegurar a las personas el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

**Criterio jurídico:** Las reglas de competencia por sumisión expresa establecidas en el artículo 1093 del Código de Comercio no son violatorias del principio de autonomía de la voluntad, ni de la libertad contractual de las partes.

**Justificación:** De la exposición de motivos que dio origen al artículo 1093 del Código de Comercio, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, se desprende la preocupación de la autoridad legislativa por salvaguardar los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, de debido proceso, de equidad procesal y de acceso a la justicia, habida cuenta de que respetó la tradición comercial y el derecho de las partes de acordar el tribunal al que deseen someterse en caso de que exista controversia. Asimismo, limitó dicha prerrogativa a los supuestos que prevé el precepto modificado con la expresa intención de que el acuerdo no resultara perjudicial para una de las partes, presumiblemente la de más escasos recursos es la que tendría que litigar en un lugar distinto a donde vive, o de donde se celebró el contrato, o bien, de aquel en donde se encuentra la cosa, de ma-



nera que pudiera redundar en el impedimento o denegación de acceso a la justicia.

Dicha finalidad es constitucionalmente válida, dado que se trata de la consecución de un derecho fundamental contenido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además, la medida legislativa es idónea para lograr esa finalidad, pues incentiva que se designen tribunales que estén vinculados con la controversia y con las partes, y evita que alguna de ellas tenga que trasladarse a litigar a un lugar distinto, en detrimento de su patrimonio y acceso a la justicia. La medida es necesaria, puesto que no se aprecian otros medios alternativos igualmente idóneos para lograr el fin constitucional que persigue la norma y que a su vez intervengan con menor intensidad en el derecho de autonomía de la voluntad de las partes y la libertad contractual.

Por último, la medida es proporcional en sentido estricto, en tanto que es mayor el nivel de satisfacción del fin constitucional de acceso a la justicia que la afectación que produce a la autonomía de la voluntad de las partes y a la libertad contractual.

De ahí que el artículo 1093 del Código de Comercio no resulte violatorio del principio de autonomía de la voluntad, ni de la libertad contractual de las partes.

### 1a./J. 100/2023 (11a.)

Amparo en revisión 489/2022. Naviera Bourbon Tamaulipas, S.A. de C.V. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Mariana Aguilar Aguilar.

Tesis de jurisprudencia 100/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de julio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## COSA JUZGADA Y SUS EFECTOS DIRECTO Y REFLEJO. DIFERENCIAS Y REQUISITOS PARA SU ACTUALIZACIÓN.

AMPARO DIRECTO 5/2021. 17 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS** los autos para resolver el amparo directo 5/2021, promovido por \*\*\*\*\* en contra de la resolución dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en el recurso de apelación \*\*\*\*\* derivado del juicio ordinario civil federal \*\*\*\*\*; y,

### RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Hechos.** \*\*\*\*\* era miembro activo de la Armada de México. Un día al acudir al servicio de urgencias del Centro Médico Naval con motivo de un problema digestivo, se le hicieron diversos exámenes de laboratorio, entre ellos, el de detección del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), respecto del que no fue recabado su consentimiento informado. El resultado de ese examen resultó positivo.

**2.** Con motivo de los resultados de sus exámenes, el trece de noviembre de dos mil dos, la autoridad militar informó al señor \*\*\*\*\* que se procedería



a decretar su baja por padecer una enfermedad por actos ajenos al servicio y diagnosticada como un trastorno inmunológico indeterminado. Además, le comunicó que tenía un plazo de tres días a fin de que ejerciera su derecho a la defensa.

3. El señor \*\*\*\*\* se defendió desconociendo la existencia de alguna condición de salud y, afirmando, que no tenía algún cuadro médico que le imposibilitara seguir trabajando. También solicitó una prórroga del plazo para defenderse.

4. La autoridad le negó la prórroga solicitada y, el tres de enero de dos mil tres, determinó su baja del servicio activo por padecer una enfermedad contraída como consecuencia de actos ajenos al servicio y no tener más de cinco años en la institución castrense. Como consecuencia de la baja, se dejaron de prestar servicios médicos a él y a sus progenitores.

5. Derivado de lo anterior, el señor \*\*\*\*\* acudió a defender sus derechos a través del juicio de amparo que culminó con una sentencia que ordenó a la autoridad militar que le diera oportunidad de tener una adecuada defensa.

6. En cumplimiento, la autoridad naval le dio oportunidad de ejercer su defensa y, en ejercicio de ese derecho, el señor \*\*\*\*\* interpuso un recurso de inconformidad ante la propia autoridad que, el veintidós de octubre de dos mil nueve, culminó con una resolución que decidió que de acuerdo con la fracción 117 de la primera categoría de inutilidad de las tablas anexas a la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas,<sup>1</sup> la susceptibilidad a infecciones recurrentes atribuibles a estados de inmunodeficiencias celulares o humorales del organismo no susceptibles de tratamiento, como el trastorno que se le detectó, impedía que continuara en activo por lo que procedía decretar su baja.

**<sup>1</sup> TABLAS ANEXAS A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.**

**"Primera Categoría ... 117.** La susceptibilidad a infecciones recurrentes atribuibles a estados de inmunodeficiencias celulares o humorales del organismo no susceptibles de tratamiento."



7. En contra de la decisión, el señor \*\*\*\*\* promovió un nuevo juicio de amparo en que impugnó tanto la norma referida como la resolución que confirmó la procedencia de su baja.

8. Luego de la tramitación, correspondió conocer a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de ese juicio en segunda instancia mediante recurso de revisión.<sup>2</sup> En la ejecutoria de amparo se determinó que la fracción 117 de la primera categoría de las tablas anexas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en la parte que señala "*la susceptibilidad a infecciones recurrentes*" (vigente hasta el siete de agosto del dos mil tres) era **inconstitucional** por discriminatoria y, por ende, procedía **conceder** la protección constitucional para que se dejara insubsistente la baja de \*\*\*\*\* y, en consecuencia, se le reincorporara a los servicios.

9. En cumplimiento, el once de agosto de dos mil once, la autoridad reincorporó al promovente al servicio activo y lo restituyó de todos los derechos inherentes al cargo que desempeñaba.

10. SEGUNDO.—**Reclamación por daño moral.** El veintitrés de julio de dos mil trece, el señor \*\*\*\*\* presentó una reclamación de indemnización por daño moral ante la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina derivado de la actividad administrativa irregular del Estado por la baja del servicio en activo al presentar seropositividad al virus de inmunodeficiencia humana (VIH), por las siguientes razones: **i)** por haberle practicado la prueba de detección de ese virus sin su consentimiento informado, **ii)** por omitir prestarle servicios médicos en la Armada de México, **iii)** por haber dejado de pagar sus haberes y prestaciones, **iv)** por impedirle el inicio de un nuevo procedimiento de retiro; y, **v)** por excluirlo de las promociones correspondientes para cambiar de grado.

11. El secretario de Marina resolvió la reclamación en el sentido de no tener por acreditado el daño moral. En consecuencia, negó el pago de la indemnización.

<sup>2</sup> Amparo en revisión **196/2011**. Resuelto el dieciocho de mayo de dos mil once, por unanimidad de votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



**12. TERCERO.—Juicio de nulidad.** La anterior decisión fue impugnada por el promovente mediante juicio de nulidad. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decidió que **la autoridad sí incurrió en una actividad administrativa irregular que ocasionó daño moral al demandante y condenó a la dependencia al pago de una indemnización.**

**13. CUARTO.—Impugnación de la sentencia de nulidad.** Inconformes con la resolución, tanto el señor \*\*\*\*\* como la Secretaría de Marina promovieron medios de defensa, aquél promovió juicio de amparo directo y ésta interpuso recurso de revisión fiscal. De ambos correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito integrado, en aquel entonces, por los Magistrados Carlos Ronzon Sevilla, Julio Humberto Hernández Fonseca y Joel Carranco Zúñiga (terceros interesados en el presente amparo directo).

**14.** En la sentencia del recurso de revisión fiscal<sup>3</sup> se **revocó** la sentencia recurrida esencialmente sobre las siguientes consideraciones:

**a)** La norma vigente para hacer reclamaciones por actividad administrativa irregular del Estado al momento que se practicaron los exámenes de detección del virus (dos mil dos) era el Código Civil Federal y no el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Por tanto, resulta improcedente la vía escogida por el promovente para reprochar las conductas relacionadas con la práctica de los exámenes de detección del virus.

**b)** El sistema de responsabilidad patrimonial está limitado a la responsabilidad extracontractual. Por tanto, si los actos consistentes en la baja del promovente con motivo de la enfermedad que padece, así como la omisión de proporcionar servicio médico a él y a sus padres y la suspensión del pago de sus haberes y prestaciones, derivan de un vínculo jurídico previo entre el servidor público y el Estado y no de una fuente extracontractual, resulta claro que no son susceptibles de impugnarse a través de esa vía.

<sup>3</sup> \*\*\*\*\*. Visible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).





15. Por su parte, en la sentencia de amparo directo se negó la protección constitucional porque se combatían aspectos que fueron declarados insubsistentes con motivo de la resolución dictada en la revisión fiscal y, además, porque el señor \*\*\*\*\* insistió en reprochar actos que tienen fuente extracontractual que no pueden ser combatidos a través de responsabilidad patrimonial.<sup>4</sup>

16. Inconforme, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>5</sup> el cual fue **desechado** por ser improcedente y, en contra de esa decisión, **interpuso recurso de reclamación resuelto por la Segunda Sala en el sentido de confirmar el desechamiento.**<sup>6</sup>

17. QUINTO.—**Juicio ordinario civil.**<sup>7</sup> El doce de noviembre de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> el señor \*\*\*\*\* promovió juicio ordinario civil al considerar que los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado cometieron diversos errores al resolver el juicio de amparo y la revisión fiscal, entre otros, haber desconocido criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia. En su opinión, incurrieron en un error judicial grave e inexcusable, por lo que en su demanda reclamó: **i)** el pago de daños y perjuicios, así como el de intereses moratorios; **ii)** una reparación por daño moral; y, **iii)** el pago de gastos y costas.

18. El Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México resolvió que la vía era procedente; que el señor \*\*\*\*\* no acreditó su acción y los Magistrados demandados sí sus excepciones por lo que les absolvió de las prestaciones reclamadas.<sup>9</sup> Basó su decisión en las siguientes consideraciones esenciales:

<sup>4</sup> \*\*\*\*\*. Visible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

<sup>5</sup> ADR. 102/2017.

<sup>6</sup> Recurso de reclamación 163/2017. Sesión de siete de junio del dos mil diecisiete. Unanimidad de votos.

<sup>7</sup> Juicio ordinario civil federal 501/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

<sup>8</sup> En esa misma fecha, el promovente interpuso recurso de reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado ante el Consejo de la Judicatura Federal. Por cuestión de orden, tal circunstancia se detalla a partir del párrafo veinte.

<sup>9</sup> Sentencia de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve.



- La responsabilidad civil extracontractual responde a la idea de la producción de un daño a una persona por haber transgredido la obligación genérica de abstenerse de un comportamiento lesivo para los demás. Dicha responsabilidad puede ser *subjetiva* cuando se funda exclusivamente en la culpa y *objetiva* cuando se produce con independencia de toda culpa, de manera que, en el segundo supuesto, el sujeto activo obra lícitamente pero el daño se produce por el ejercicio de una actividad peligrosa o por el empleo de cosas peligrosas.

- En el caso concreto, no es posible considerar la existencia de responsabilidad civil extracontractual porque, para que opere, era necesario demostrar un daño causado sin que mediara vínculo jurídico, **lo que no aconteció porque el actuar de los Magistrados demandados se ciñó a resolver la revisión fiscal y el amparo directo observando las formalidades esenciales del procedimiento.**

- En todo caso, el dictado de la sentencia de amparo y la revisión fiscal se realizó ejerciendo el poder de decisión que la ley otorga a los Magistrados de Circuito y sus determinaciones constituyen un acto materialmente jurisdiccional con autonomía y libertad de apreciación.

**19. SEXTO.—Recurso de apelación.** El siete de junio de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* lo interpuso y el Tribunal Unitario de Circuito que conoció de la impugnación confirmó la sentencia recurrida sobre la consideración esencial de que **no existió error judicial**, ya que no se acreditó de forma patente y necesaria que los Magistrados de Circuito demandados hubieran inobservado un criterio jurisprudencial.<sup>10</sup> **Ésta es la sentencia reclamada en el juicio de amparo directo que se resuelve mediante la presente sentencia.**

**20.** No obstante, previo a exponer los conceptos de violación que se hicieron valer en el presente juicio de amparo directo, a juicio de esta Primera Sala es importante narrar que, de manera **paralela** al juicio ordinario civil antes

<sup>10</sup> Recurso de apelación 674/2019 resuelto el dos de octubre de dos mil diecinueve por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito.



relatado, el señor \*\*\*\*\* también inició un procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado. De hecho, tanto la demanda civil como el escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial se presentaron en la misma fecha (doce de noviembre de dos mil dieciocho). Así, su pretensión de obtener una indemnización por error judicial se relata a continuación.

**21. SÉPTIMO.—Recurso de reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado.** El doce de noviembre de dos mil dieciocho, el señor \*\*\*\*\* lo interpuso ante el Consejo de la Judicatura Federal. En su recurso reiteró que los Magistrados que resolvieron el amparo directo y la revisión fiscal cometieron "*errores judiciales de carácter grave e inexcusables, patentes, notorios y manifiestos ... al haber dictado una sentencia contra legem*" y que ello constituía una actividad administrativa irregular.

**22.** Como no obtuvo respuesta, el trece de marzo de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* promovió un juicio de amparo indirecto en contra de la omisión del Consejo de la Judicatura Federal. El Juez de Distrito le concedió la protección constitucional para efecto de que se hiciera del conocimiento del promovente el acuerdo recaído a su petición.<sup>11</sup> Finalmente, el Pleno del Consejo resolvió que era improcedente la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>12</sup>

**23. OCTAVO.—Juicio contencioso administrativo.** En contra de la decisión del Consejo de la Judicatura Federal, el veintiuno de octubre siguiente, el señor \*\*\*\*\* promovió una demanda de nulidad en términos de lo previsto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>13</sup> El Ministro en funciones de presidente registró la controversia prevista en los artículos citados anteriormente con el número 4/2019 y la desechó, entre otras razones, al considerar que

<sup>11</sup> Amparo indirecto \*\*\*\*\* resuelto el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve por el Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

<sup>12</sup> Resolución emitida el diez de julio de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> "**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: ...

**"XX.** Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal; ..."



la responsabilidad patrimonial sólo procede cuando deriva de una actividad administrativa irregular y no por ejercicios materialmente jurisdiccionales.<sup>14</sup>

**24. NOVENO.—Recurso de reclamación.** Inconforme, el dos de diciembre de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación, el cual fue registrado con el número 2/2019 y, en sesión de veinte de mayo del dos mil veinte se confirmó el acuerdo recurrido por la Segunda Sala de conformidad con las siguientes consideraciones esenciales:

- Desde la Constitución Política del país se establece que cuando se causen daños en los bienes o derechos de los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, éstos tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

- De acuerdo con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,<sup>15</sup> uno de los requisitos para la procedencia del reclamo por responsabilidad patrimonial del Estado es la actualización de una actividad administrativa irregular.

- De conformidad con el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,<sup>16</sup> aunque inicialmente todos los entes públicos federales

<sup>14</sup> Auto de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>15</sup> "Artículo 24. Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

<sup>16</sup> "Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

"Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

"La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de res-



se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sólo serán procedentes las solicitudes indemnizatorias que reclamen un daño causado como consecuencia de una actividad que se considere materialmente administrativa, y siempre que se sigan demás requisitos y procedimientos previstos en dicha ley.

- Al resolver el expediente varios 561/2010, que fue utilizado por el Ministro presidente en funciones para desechar la demanda del hoy recurrente, la Segunda Sala precisó que la responsabilidad patrimonial del Estado excluye a la materialmente jurisdiccional.

- Esto es así por dos razones. La primera, que ello no se desprende ni se sigue de la *ratio* de la reforma constitucional y legal en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, sino por el contrario, en ellas queda claro que el Constituyente y el legislador pretendieron limitar la responsabilidad patrimonial a la actividad administrativa. La segunda, que de permitir exigir una indemnización con motivo de actos materialmente jurisdiccionales se podría afectar la independencia judicial.

- En diversos precedentes se ha precisado que la función jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, entendida como la función de dirimir ciertas disputas que se presentan a su consideración, no puede ser parte del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Esto con independencia de que las actividades que no se realizan en el marco de las garantías institucionales de independencia o inamovilidad sí puedan hacerlo sujeto de responsabilidad por su actuar irregular.

- Basta la simple lectura del artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política del País,<sup>17</sup> para evidenciar que la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente procede respecto de actividad administrativa, que es de naturaleza distinta a la jurisdiccional. Entonces, existe disposición constitucional que directamente imposibilita que el promovente pudiera ejercer tal vía.

---

ponsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia."

<sup>17</sup> "Artículo 109. ... La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."



- Además, es falso que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>18</sup> permita reprochar el error judicial a los Magistrados de Circuito que emitieron la sentencia de amparo directo y la revisión fiscal porque esa norma jurídica se refiere a la posibilidad de exigir una reparación por error judicial derivado de una condena firme que emane de un procedimiento penal.

- De los antecedentes, contextos e interpretaciones relevantes del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se advierte que esa norma pretendió circunscribir la reparación con motivo de un error judicial a la materia penal.

- Del proceso deliberativo de ese artículo<sup>19</sup> queda claro que su contenido se inspiró en los diversos numerales 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup> y 5.5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos,<sup>21</sup> preceptos que igualmente contienen elementos gramaticales relacionados con la materia penal.

- Esa misma interpretación se desprende de las consideraciones esgrimidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso García Fajardo y otros Vs. Nicaragua* (decidió que el artículo 10 de la Convención no era aplicable porque el reclamo derivaba de despidos laborales), así como en lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos Rojas Piedra Vs. Costa Rica*, *Grande Vs. Argentina* y *Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay* (decidió que el artículo 10 es aplicable en asuntos en que exista error judicial con motivo de una sentencia condenatoria en materia penal).

<sup>18</sup> **"Artículo 10. Derecho a Indemnización.** Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial."

<sup>19</sup> Proceso que puede ser consultable en la dirección electrónica: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/Conferencia%20Interamericana.pdf>

<sup>20</sup> **"Artículo 14.6.** Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido."

<sup>21</sup> **"Artículo 5 Derecho a la libertad y a la seguridad ...**

**"5.** Toda persona víctima de un arresto o detención contrarios a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación."



- Así las cosas, **el artículo 10 de la Convención Americana no es aplicable al caso de \*\*\*\*\***, porque su reclamo original no se relacionó con algún procedimiento de carácter penal, sino con el que lo apartó de su cargo como servidor público y le impidió el goce de ciertos derechos.

**25. DÉCIMO.—Juicio de amparo directo.** Ahora bien, inconforme con la sentencia dictada en el recurso de apelación resuelto por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito a que se refiere el **resultando sexto** de esta sentencia (*pretensión aducida en el juicio ordinario civil*), el treinta de octubre de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* promovió un juicio de amparo directo.

**26.** Por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito admitió la demanda y la registró con el número \*\*\*\*\* . El promovente expuso un único concepto de violación que gira en torno a las siguientes ideas fundamentales:

- La sentencia reclamada viola distintas disposiciones constitucionales y legales pero, particularmente, lo dispuesto por el **artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme al que tiene derecho a una indemnización por error judicial.**

- De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política del País,<sup>22</sup> el Tribunal Unitario tenía la obligación de realizar una interpretación pro persona en su favor para otorgarle la protección más amplia posible en materia de derechos humanos.

- El Tribunal Unitario omitió cumplir su deber de emprender un control *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad pasando por alto que de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política del País debe garantizarse su derecho a la salud y que, además, el artículo 1o. constitucional prohíbe toda diferenciación de trato por condiciones de salud.

<sup>22</sup> "Artículo 1. 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



- Se violó en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 14 y 17 constitucionales al privársele del derecho humano a la reparación de la responsabilidad patrimonial del Estado reconocido por el artículo 109 constitucional. También se le afectan diversos derechos como: dignidad, identidad, vida privada, acceso a la justicia.

- En ninguna de las consideraciones que sustentan la sentencia reclamada, el Tribunal Unitario hizo referencia al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Es falso que para que se considere que existe error judicial y, como consecuencia, derecho a la indemnización a que se refiere el artículo 10 convencional, se requiera que quede acreditado que los Magistrados demandados desobedecieron una jurisprudencia.

- El Tribunal Unitario no analizó la totalidad de argumentos que propuso para evidenciar que quedó demostrado el error judicial y, como consecuencia, su derecho a la indemnización en términos de la normativa internacional. Por ejemplo, que fue indebido que los Magistrados de Circuito analizaran oficiosamente la procedencia de la vía en la revisión fiscal.

**27. DÉCIMO PRIMERO.—Solicitud de facultad de atracción.** Los Magistrados de Circuito demandados en el juicio ordinario civil federal, por conducto

---

sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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





de su representante, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción.

**28.** En sesión virtual de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó ejercer su facultad de atracción 353/2020, para conocer del juicio de amparo.<sup>23</sup>

**29.** Por acuerdo del doce de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte ordenó el avocamiento del amparo directo con el número 5/2021, lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la formulación del proyecto de resolución y ordenó su envío a la Sala de su adscripción.

**30.** Mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala recibió los autos del juicio de amparo y ordenó que fueran remitidos a su ponencia para la elaboración del proyecto correspondiente.

### CONSIDERANDO:

**31. PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala es competente para resolver el presente juicio de amparo directo, porque se ejerció la facultad de atracción para su conocimiento en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>24</sup> 40 de la Ley de Amparo<sup>25</sup> y 21, fracción III, inciso b), de la Ley

<sup>23</sup> Por mayoría de cuatro votos de la señora y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat; en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>24</sup> **"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: ...

**"V.** El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: ... En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal."

<sup>25</sup> **"Artículo 40.** El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento: ..."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>26</sup> en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.<sup>27</sup>

**32. SEGUNDO.—Oportunidad.** La demanda de amparo fue promovida de manera **oportuna**, ya que la sentencia reclamada fue notificada a la parte quejosa por rotulón el ocho de octubre de dos mil diecinueve y surtió efectos el nueve siguiente. De ahí que el plazo de quince días a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo,<sup>28</sup> transcurrió del **diez de octubre al treinta de octubre del mismo año**, por lo que si la demanda se presentó el último día del plazo ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, es evidente que su presentación fue **oportuna**.<sup>29</sup>

**33. TERCERO.—Existencia del acto.** Es cierto el acto reclamado consistente en la sentencia de dos de octubre de dos mil diecinueve dictada por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito en el toca \*\*\*\*\* , acto que fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por así haberlo informado en su informe justificado, afirmación que

<sup>26</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito: ...

"b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>27</sup> "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."

<sup>28</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

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

<sup>29</sup> Descontándose del cómputo los días inhábiles doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, por corresponder a sábados y domingos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio del dos mil veintiuno.



se corrobora con la sentencia que consta físicamente en las constancias que fueron remitidas.

**34. CUARTO.—Razones por las que se decidió ejercer la facultad de atracción.** En sesión virtual de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto porque consideró que el tema que subyace a su análisis es de interés y trascendencia desde un punto cualitativo al versar sobre la procedencia de un juicio ordinario civil indemnizatorio. Además, porque también se satisface un interés cuantitativo, aun cuando este Alto Tribunal ha emitido algunos criterios al respecto, lo cierto es que no se han abarcado todas las vertientes que un juicio con esas características puede suscitar.

**35.** Se consideró que este caso particular podría ampliar la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de determinar si es posible demandar el pago de daños y perjuicios por la vía civil a Magistrados de Circuito con motivo de la emisión de sentencias que resolvieron en sentido negativo a los intereses del reclamante, respectivamente, un juicio de amparo directo y una revisión fiscal derivados de un asunto de responsabilidad patrimonial.

**36. QUINTO.—Estudio de fondo.** Para determinar el tratamiento que deba darse a los conceptos de violación propuestos es necesario precisar que, como quedó narrado en el apartado de antecedentes de esta ejecutoria, el señor \*\*\*\*\* acudió al juicio ordinario civil federal porque consideró que, con la emisión de la sentencia de amparo directo \*\*\*\*\* y de la revisión fiscal \*\*\*\*\* , los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito incurrieron en error judicial y, por ende, tienen el deber jurídico de indemnizarle por los daños y perjuicios ocasionados en su esfera de derechos.

**37.** Tanto el Juez de Distrito como el Tribunal Unitario de Circuito consideraron que **los Magistrados de Circuito no tienen ese deber.** El Juez de Distrito porque, en su opinión, la emisión de sentencias judiciales no puede dar lugar a una indemnización por la vía ordinaria civil y, el Tribunal Unitario de Circuito, porque consideró que no quedó acreditado el error judicial alegado.



**38.** En esta instancia, el promovente propone diversos argumentos que giran en torno a **dos ideas fundamentales**. La primera, que sí existe error judicial y, la segunda, que con la emisión de la sentencia reclamada se violan en su perjuicio diversos derechos fundamentales: a la dignidad, a la intimidad, a la salud, a la responsabilidad patrimonial, acceso a la justicia y garantía de audiencia.

**39.** Por razones de método en la exposición y, con fundamento en el artículo 189 de la Ley de Amparo,<sup>30</sup> esta Primera Sala emprenderá el examen de sus argumentos en el orden referido, en el entendido de que se efectuará a la luz de lo efectivamente planteado al no advertirse la actualización de alguna hipótesis que vincule a suplir la deficiencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.<sup>31</sup>

**40.** El promovente alega que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política del País, el Tribunal Unitario responsable tenía el deber jurídico de emprender un control de convencionalidad *ex officio* y atender a lo efectivamente dispuesto por el artículo 10 de la Convención Americana

<sup>30</sup> **"Artículo 189.** El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso."

<sup>31</sup> **"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:

**"I.** En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes;

**"II.** En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

**"III.** En materia penal:

**"a)** En favor del inculcado o sentenciado; y

**"b)** En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

**"IV.** En materia agraria:

**"a)** En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

**"b)** En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.



sobre Derechos Humanos,<sup>32</sup> que otorga a las personas el derecho de ser indemnizados en los casos en que exista error judicial.

41. Al respecto, el señor \*\*\*\*\* explica que esa norma internacional dispone que toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de no haber sido condenada en sentencia firme por error judicial. Por tanto, si con la emisión de la sentencia de amparo y su correlativa revisión fiscal se quebrantó su esfera jurídica, es claro que tiene el derecho a ser indemnizado, máxime que ambas resoluciones fueron emitidas mediando distintos errores graves como son la inobservancia de diversos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el análisis oficioso de la procedencia de la vía en la revisión fiscal.

42. En relación con lo anterior, el promovente agrega que si bien el Tribunal Unitario responsable examinó una a una las tesis de jurisprudencia que fueron inobservadas por los Magistrados demandados, lo cierto es que no comparte la conclusión a la que llegó porque es inexacto que el error judicial solamente pueda ser valorado cuando se acredite fehacientemente que una jurisprudencia era exactamente aplicable al caso concreto. Además, dice que el error judicial no sólo se puede dar cuando no se respeta una jurisprudencia, sino también,

---

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y,

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio. En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio ..."

<sup>32</sup> "Artículo 10. Derecho a Indemnización

"Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial."



por ejemplo, cuando hay una determinación judicial *contra legem* o cuando atenta contra la doctrina constitucional pacífica y la doctrina jurídica.

43. El señor \*\*\*\*\* concluye diciendo que, en todo caso, el error judicial que reprocha a los Magistrados demandados lo hizo depender de que, al resolver la revisión fiscal, analizaron oficiosamente la procedencia de la vía ejercida para reclamar la responsabilidad patrimonial, lo que les estaba vedado no sólo por jurisprudencia sino por leyes como el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Amparo, aspecto que ni siquiera fue examinado por el Tribunal Unitario responsable. Además, sostiene que es incorrecto que el Tribunal Unitario de Circuito hubiera considerado que la totalidad de jurisprudencias que refirió a su demanda de amparo eran inaplicables al caso. Afirma que es claro que tiene derecho a ser indemnizado en términos del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

44. Esta Primera Sala determina que la totalidad de los argumentos antes sintetizados son **inoperantes** con base en las siguientes consideraciones.

45. Como quedó narrado en el apartado relativo a los antecedentes de este asunto, el promovente ha intentado obtener una indemnización por concepto de error judicial atribuible a Magistrados de Circuito a través de diversas vías. Así, por ejemplo, promovió:

a) Reclamación por responsabilidad patrimonial ante el Consejo de la Judicatura Federal (en su carácter de "patrón" de los Magistrados demandados), que fue declarada **improcedente**.

b) Juicio contencioso administrativo en términos del artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para reclamar responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de la actividad administrativa irregular en que incurrieron los Magistrados de Circuito al fallar tanto el amparo directo como la revisión fiscal. Este medio también fue declarado **improcedente** por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Juicio ordinario civil federal (del que emanó la sentencia que ahora se reclama).



46. De especial relevancia resulta el juicio contencioso administrativo promovido en términos del artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en atención a lo siguiente.

47. Como también se narró, al resolver el recurso de reclamación interpuesto en contra del acuerdo que desechó el juicio contencioso administrativo, la Segunda Sala determinó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una sólida doctrina jurisprudencial en el sentido de que la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación no puede ser objeto de reproche como actividad administrativa irregular porque permitirlo sería tanto como atentar contra la independencia judicial.

48. Además, la Segunda Sala de este Alto Tribunal decidió con toda claridad y contundencia que **el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no es aplicable al caso del señor \*\*\*\*\* porque no está vinculado con un procedimiento de carácter penal.**

49. En esa resolución, la Segunda Sala explicó que es falso que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permita reprochar el error judicial a los Magistrados de Circuito que emitieron la sentencia de amparo directo y la revisión fiscal porque **esa norma jurídica se refiere a la posibilidad de exigir una reparación por error judicial derivado de una condena firme que emane de un procedimiento penal.**

50. Para sustentar esa decisión, la Segunda Sala tomó en cuenta que de los antecedentes, contextos e interpretaciones relevantes del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se advierte que esa norma pretendió circunscribir la reparación con motivo de un error judicial a la materia penal.

51. En efecto, del proceso deliberativo de ese artículo queda claro que su contenido se inspiró en los diversos numerales 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5.5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos,<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Proceso que puede ser consultable en la dirección electrónica <https://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/Conferencia%20Interamericana.pdf>



preceptos que contienen elementos gramaticales relacionados con la materia penal. Además, que esa misma interpretación se desprende de las consideraciones esgrimidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *García Fajardo y otros Vs. Nicaragua*, en que decidió que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no era aplicable porque el reclamo derivaba de despidos laborales, así como en lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos Rojas Piedra Vs. Costa Rica, Grande Vs. Argentina y Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay*, en los que decidió que el citado artículo es aplicable en asuntos en que exista error judicial con motivo de una sentencia condenatoria en materia penal.

52. En consecuencia, la Segunda Sala concluyó que si el reclamo original del señor \*\*\*\*\* **no se relacionó con algún procedimiento de carácter penal, sino con el que lo apartó de su cargo como servidor público y le impidió el goce de ciertos derechos de los que gozaba**, es claro que no puede solicitar la indemnización en términos del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, simplemente porque no le es aplicable.

53. Lo anterior provoca que a juicio de esta Primera Sala se constituya **cosa juzgada refleja**, toda vez que la pretensión planteada por la parte quejosa de obtener una indemnización por error judicial ya fue analizada en una diversa ejecutoria emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>34</sup> Para sustentar la conclusión anterior, a continuación, se desarrollan los elementos propios de la cosa juzgada directa en contraste con la cosa juzgada refleja:

#### **a. Cosa juzgada (directa)**

54. El Tribunal Pleno determinó que en términos de los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Política del País la resolución firme que decide en definitiva un juicio constituye cosa juzgada, es decir, lo decidido ya no es

<sup>34</sup> Recurso de reclamación 2/2019, derivado de juicio contencioso administrativo 4/2019, resuelto en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).





susceptible de otra discusión, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.<sup>35</sup>

**55.** Esta Primera Sala en la contradicción de tesis **197/2010**,<sup>36</sup> en lo que interesa, determinó que para la actualización de la figura de **cosa juzgada** es necesario que concurren, entre un caso resuelto por una sentencia definitiva y uno posterior, identidad en la cosa u objeto de litigio, en las causas y en las personas con la misma calidad con la que participaron o intervinieron en los juicios, o sea, que se haya resuelto la misma cuestión en diverso juicio anterior.<sup>37</sup>

**56.** Lo anterior, obliga a los órganos jurisdiccionales a no tramitar un nuevo juicio respecto de las mismas pretensiones porque, de lo contrario, implicaría que se condene dos veces por la misma razón o que se emitan sentencias contradictorias, lo cual generaría inseguridad jurídica.

<sup>35</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 85/2008, de rubro: "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 168959. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004. 25 de septiembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de primero de diciembre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza (ponente) y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>37</sup> Sirve de manera orientadora el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 112/2012 (10a.) de la Segunda Sala: "COSA JUZGADA REFLEJA. NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. En términos del precepto invocado, la cosa juzgada que actualiza la improcedencia del juicio de amparo exige de manera estricta la concurrencia de los supuestos consistentes en que: 1) El acto reclamado en determinado juicio de amparo verse o involucre un acto o una ley que hubiera sido materia de una ejecutoria emitida en otro; y, 2) Los juicios respectivos hubieran sido promovidos por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas. De ese modo, si la llamada cosa juzgada refleja no comparte esos supuestos, porque en su configuración no existe la concatenación de tales elementos personales y objetivos, es inconcuso que su prevalencia no actualiza la improcedencia del juicio de amparo.". **Datos de localización:** Segunda Sala. Décima Época. Registro digital: 2001879. Derivada de la contradicción de tesis 499/2011. 22 de agosto de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Alejandro Manuel González García.



57. De lo anterior, es posible concluir que la figura de cosa juzgada y su efecto directo se entiende como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes por existir **identidad** de sujetos (partes), objeto del litigio (cosa) y causa de pedir, sin que pueda admitirse su modificación por circunstancias posteriores, pues en ella descansan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica. Con la conclusión anterior y la descripción de los elementos propios de la **cosa juzgada**, en el siguiente apartado esta Primera Sala desarrolla un contraste con el concepto de la **cosa juzgada refleja**.

### **b. Cosa juzgada refleja**

58. En contraste, la figura del **efecto reflejo** de la cosa juzgada, también llamado "**cosa juzgada refleja**" –aquí actualizada– se creó a partir de un desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Opera de manera excepcional cuando **no concurrieron todos los elementos de la cosa juzgada**, pero lo resuelto en un juicio tiene relevancia en uno posterior, ya que de no tener en cuenta el primer pronunciamiento se comprometería la seguridad jurídica.

59. Es decir, la figura de cosa juzgada refleja se actualiza en los casos donde el acto reclamado, si bien no fue materia de resolución definitiva en un juicio de amparo anterior, sí guarda vinculación estrecha porque se trata de actuaciones derivadas de la misma cuestión jurídica y **con efectos materiales iguales**.

60. No obstante, si bien existen diferencias entre la figura de cosa juzgada y cosa juzgada refleja, ambas tienen por objeto evitar decisiones contradictorias sobre una misma cuestión, en tanto que debe privilegiarse la certeza jurídica frente al derecho de oposición de las partes, de tal suerte que lo decidido en la sentencia ejecutoriada es el derecho frente al caso resuelto, que no podrá volver a ser controvertido.

61. Por otra parte, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **211/2017**<sup>38</sup> se pronunció en el sentido de que la cosa juzgada debe analizarse

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de enero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



de oficio cuando el juzgador advierte su existencia, aunque no haya sido opuesta como excepción por alguna de las partes, en virtud de la inmutabilidad y autoridad de las sentencias ejecutoriadas. Asimismo, se determinó que dicho criterio es aplicable, en lo conducente y de manera análoga, a la cosa juzgada refleja, en cuanto a que el análisis de oficio debe realizarse cuando el juzgador advierta su existencia, ya sea porque se desprenda de autos o por cualquier otra circunstancia (*como ocurre en el presente asunto*).<sup>39</sup>

**62.** En dicho precedente, también se precisó que la obligación de los órganos jurisdiccionales consistente en analizar de manera oficiosa la actualización de la figura de cosa juzgada refleja, se limita al supuesto en que el juzgador la advierta de los autos o por cualquier otra circunstancia, pero no es posible exigir al juzgador que investigue en todos los juicios si las cuestiones sobre las que versa una controversia sometida a su consideración ya fueron o no resueltas en un juicio ulterior.

### C. Análisis del caso concreto

**63.** Con base en la anterior exposición sobre la doctrina jurisprudencial que ha desarrollado la Suprema Corte, particularmente esta Primera Sala, se advierte que para efectuar una correcta distinción entre la cosa juzgada directa y la cosa juzgada refleja se debe analizar si entre el asunto ya resuelto y el actual existe identidad de **sujeto, objeto y causa**.

**64.** A partir de la anterior distinción entre las figuras mencionadas, esta Primera Sala concluye que en el caso se actualiza la figura de **cosa juzgada refleja**, toda vez que si bien existe identidad en la parte quejosa y en la **causa de pedir** consistente en la solicitud de una **indemnización por error judicial** la cual le ha sido negada, lo cierto es que **no existe concurrencia en el objeto de análisis**.

<sup>39</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 30/2018 (10a.), de rubro: "COSA JUZGADA REFLEJA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES.". Datos de localización: Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2018057. Derivada de la contradicción de tesis 211/2017. 17 de enero de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.



65. Lo anterior es así, debido a que el objeto del litigio en el precedente de la Segunda Sala fue analizar la legalidad de un acuerdo que desechó un juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; mientras que esta Primera Sala tiene como objeto en el presente amparo directo la revisión, conforme a derecho, de una sentencia recaída a un recurso de apelación civil.<sup>40</sup>

66. Así, no obstante la ausencia de uno de los elementos propios de la cosa juzgada (directa), es un hecho que para el caso del señor \*\*\*\*\* existe un efecto reflejo de la cosa juzgada que determina, en la **causa de pedir**, que **la indemnización que ha venido solicitando por concepto de error judicial es improcedente porque no deriva de un procedimiento penal**, sino de uno de responsabilidad patrimonial. En consecuencia, resulta claro que nada de lo que alegue en su demanda de amparo directo puede generarle ese derecho, pues a partir de lo resuelto por la Segunda Sala su caso ya quedó definido como verdad legal en el sentido de que no le es jurídicamente viable acceder a la indemnización por ese concepto en términos del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

67. Las anteriores consideraciones pueden esquematizarse de la siguiente manera:

|                            | Recurso de reclamación 2/2019<br>(Segunda Sala)                                                                                                                           | Amparo directo 5/2021                                                |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Sujeto<br>(parte)          | Señor ***** (actor)                                                                                                                                                       |                                                                      |
| Objeto (cosa<br>demandada) | Invalidez de un acuerdo que desechó un juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. | Illegalidad de la sentencia dictada en un recurso de apelación civil |
| Causa                      | <b>Alegado error judicial que genera una indemnización por dicho concepto</b>                                                                                             |                                                                      |

<sup>40</sup> En similares términos esta Primera Sala resolvió el amparo en revisión **381/2019**, en sesión de once de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero por otras consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.



**68.** De ahí que sus argumentos resulten **inoperantes** porque aun cuando se examinara, por ejemplo, si las jurisprudencias que consideró inobservadas por los Magistrados de Circuito demandados sí eran exactamente aplicables, lo cierto es que por virtud de una ejecutoria firme emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, **no procede la indemnización que pretende en términos del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

**69.** En el resto de sus conceptos de violación el promovente sostiene que la sentencia reclamada viola sus derechos a la dignidad, la intimidad, la salud (física y mental) y no discriminación por razones de salud; sin embargo, únicamente hace una relatoría sobre qué son esos derechos, cuál es su objeto de protección y las normas jurídicas que los reconocen, pero no explica por qué arriba a esa conclusión ni cómo es que el Tribunal Unitario responsable los contraviene ni, en su caso, cómo es que la transgresión a esos derechos daría lugar a una indemnización por error judicial (que constituye su pretensión el juicio del que deriva la sentencia reclamada).

**70.** A este respecto conviene hacer las siguientes precisiones. Aun cuando se propusiera algún argumento que pretenda demostrar que la transgresión a esos derechos daría lugar a una indemnización por error judicial lo cierto es que, como ya se dijo, existe cosa juzgada, que de manera refleja, define que el caso del señor \*\*\*\*\* no puede dar lugar a una condena por error judicial.

**71.** Por otra parte, el minucioso examen del recurso de apelación revela que esos argumentos no fueron propuestos al Tribunal Unitario de Circuito y, por tanto, son inoperantes por novedosos, ya que la autoridad responsable no tuvo oportunidad jurídica de pronunciarse al respecto.

**72.** Sin embargo, con el solo propósito de no dejar inaudito al quejoso, esta Primera Sala precisa que aun cuando de la causa de pedir se pudiera advertir que considera que esos derechos le fueron vulnerados porque se le dio de baja del servicio activo por padecer una enfermedad, lo cierto es que esos aspectos constituyeron, en todo caso, objeto de análisis en los diversos juicios de amparo que promovió a efecto de demostrar que no se le debió dar de baja del servicio activo de la Armada de México ni mucho menos suspenderle a él y a sus progenitores el servicio médico, tanto es así que se le concedió la protección cons-



titudinal para el efecto de ser reubicado en el servicio activo y que, además, se le continuaran dando las prestaciones a que tiene derecho.

**73.** Es decir, los derechos que considera alegados ya fueron examinados en diversos juicios de amparo que le fueron concedidos justamente para reparar su transgresión. Tal es el caso de la sentencia dictada en el amparo en revisión 196/2011 del índice de esta Primera Sala en la que, precisamente, se explicó que resultaba discriminatorio que se le hubiera dado de baja del servicio activo en la Armada de México por padecer una enfermedad.

**74.** El promovente también alega que la determinación del Tribunal Unitario responsable viola su "derecho humano" a la responsabilidad patrimonial del Estado.

**75.** Al respecto, esta Primera Sala considera pertinente precisar que el artículo 109 de la Constitución Política del País prevé el sistema de responsabilidades a que están sujetos tanto los servidores públicos como los particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado. Al respecto, dispone que la responsabilidad podrá ser: política (fracción I), penal (fracción II), administrativa (fracciones III y IV) y patrimonial (último párrafo).<sup>41</sup>

**76.** Es decir, conforme a la Constitución Federal, la responsabilidad patrimonial es un tipo de responsabilidad inmerso en el sistema respectivo para garantizar que los servidores públicos cumplan adecuadamente con su encargo constitucional y legal. Se trata, por tanto, de un tipo de responsabilidad cuya existencia debe quedar demostrada, en su caso, mediante la instauración del procedimiento correspondiente.

**77.** De ahí que el argumento sea inoperante en tanto parte de una premisa inexacta, debiendo precisar que, en todo caso, al resolver el recurso de recla-

<sup>41</sup> **"Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."



mación 2/2019 a que se hizo referencia en los antecedentes de esta ejecutoria, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ya también definió que la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación (y, en consecuencia, la de sus miembros), no puede ser sometida a un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, determinación que, se reitera, **constituye cosa juzgada refleja y verdad legal para este caso.**

**78.** Finalmente, el promovente sostiene que al negársele la indemnización solicitada se violan sus derechos de audiencia y acceso a la justicia, sin embargo, ese argumento asume que por el solo hecho de acudir a un medio de defensa o de impugnación tiene derecho a que éste se resuelva en su favor, cuando no es así.

**79.** En efecto, es criterio de esta Primera Sala que el acceso a la tutela jurisdiccional se erige 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 tal decisión.<sup>42</sup>

**80.** El solo hecho de contar con un medio de defensa no vincula a las autoridades a resolver favorablemente la pretensión de la parte actora o demandante. Por el contrario, en todo proceso deben respetarse los principios que lo rigen así como las formalidades que señalen las leyes y otros principios y derechos constitucionales.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.". Datos de localización: Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2015591. Derivada del amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

<sup>43</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos



**81.** De ahí que, contrario a lo alegado por \*\*\*\*\*, el solo hecho de que no se resuelva favorablemente su pretensión no implica una transgresión a sus derechos de acceso a la justicia y adecuada defensa.

**82.** Por tanto, como el promovente no demostró la violación a sus derechos constitucionales, lo procedente es negar el amparo solicitado.

**83.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\*, en contra de la resolución dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito en el toca \*\*\*\*\*.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y también se reservó su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron su derecho a formular voto concurrente y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

---

procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.". **Datos de localización:** Segunda Sala. Décima Época. Registro digital: 2007621. Derivada del amparo directo en revisión 1131/2012. 5 de septiembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Aguilar Morales, Franco González Salas, Luna Ramos y Aguirre Anguiano. Ausente: Valls Hernández. Ponente: Aguirre Anguiano. Secretario: Juan José Ruiz Carreón.





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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2018 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.) y 2a./J. 98/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 59, Tomo I, octubre de 2018, página 651; 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151 y 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 112/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1545.

La tesis de jurisprudencia P./J. 85/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 211/2017 y 197/2010 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 634 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 136, con números de registro digital: 28107 y 22811, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en el amparo directo 5/2021.

Postura esencial del voto: Separarme de las consideraciones del proyecto relativas a que en el caso se actualizó la figura de cosa juzgada, y para precisar que, desde mi punto de vista, resultaba improcedente la vía civil intentada.

1. En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, esta Primera Sala resolvió, por unanimidad de cinco votos, el asunto citado al rubro<sup>1</sup> en el sentido de no amparar ni proteger al quejoso.

### **Razones de la mayoría**

2. La mayoría de las y los integrantes de esta Primera Sala, para arribar a la conclusión anterior, consideraron, esencialmente, que en el caso concreto se actualizaba la figura de la cosa juzgada refleja.
3. Al respecto se estimó que no obstante la ausencia de uno de los elementos propios de la cosa juzgada (directa) en el caso, resultaba un hecho que para este caso existía un efecto reflejo de la cosa juzgada que determina, en la causa de pedir, que la indemnización que solicitó el actor por concepto de error judicial es improcedente porque no deriva de un procedimiento penal, sino de uno de responsabilidad patrimonial.
4. Así, se determinó que resultaba claro que nada de lo que alegara el quejoso en su demanda de amparo directo, podía generarle ese derecho pues, a partir de lo resuelto por la Segunda Sala, en su caso ya había quedado definido como verdad legal el sentido de que no le es jurídicamente viable acceder a la indemnización por ese concepto en términos del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Razones de la concurrencia**

5. Si bien comparto el sentido de la decisión alcanzada en la ejecutoria, en cuanto a negar la protección constitucional al quejoso, respetuosamente, no hago lo propio con las consideraciones que sustenta el proyecto para arribar a esa conclusión, especialmente, las referentes que en el caso se actualiza la figura de la cosa juzgada refleja.

<sup>1</sup> De la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y por quien suscribe.



6. Para exponer las razones de mi perspectiva, echaré mano de la metodología que esta Primera Sala desarrolló, al resolver el amparo directo en revisión 752/2020, para determinar que una misma causa ya fue objeto de resolución en un juicio previo y, por tanto, para decretar la procedencia de la cosa juzgada. En tal asunto esta Primera Sala estableció que el órgano jurisdiccional debe verificar la concurrencia de los elementos siguientes:

**a) Elementos de carácter formal.** Son aquellos que conllevan examinar y comparar el primer juicio con el segundo juicio, a efecto de identificar sus *coincidencias* (análisis empírico-comparativo), a saber:

- (1) Que exista **identidad** en las **personas** que intervinieron en ambos juicios;
- (2) Que exista **identidad** en las **cosas** u **objetos** que se demandaron en ambos juicios; y,
- (3) Que exista **identidad** en las **causas** que constituyen el fundamento de las demandas promovidas en ambos juicios. Y,

**b) Elementos de carácter sustantivo.** Son aquellos que conllevan examinar, desde una *perspectiva estrictamente jurídica*, si en ambos juicios:

- (4) Existe **identidad** en las **pretensiones** de la parte actora (acciones); así como **identidad** en las pretensiones de la parte demandada (excepciones);
- (5) Examinar si, efectivamente, hubo un **pronunciamiento de fondo** en el que el órgano jurisdiccional **hubiera resuelto**, en definitiva, sobre la afectación –o no– de algún derecho sustantivo. Y **resolver**, por consecuencia, **si el mismo ha quedado extinto o no**. E,
- (6) Identificar si, efectivamente, se garantizaron las **formalidades esenciales del procedimiento**, es decir, el derecho humano al debido proceso; esto con el ánimo de evitar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido como la "cosa juzgada *fraudulenta*".<sup>2</sup>

7. En aquel asunto, esta Primera Sala resolvió que sólo frente a la concurrencia de esos elementos será constitucionalmente válido que el órgano jurisdiccional

<sup>2</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396, con número de registro digital: 2005716, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.". Vid. Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C, No. 117, párrafo 131.



de conocimiento declare la procedencia de la excepción de la cosa juzgada o, en su caso, decreta su aplicación de oficio. Dicho de otra manera, basta la ausencia de uno solo de ellos para resolver sobre la improcedencia de esa institución; pues, de lo contrario, ello se traduciría en una violación directa al principio del acceso efectivo a la tutela jurisdiccional.

8. Ahora bien, siguiendo esta metodología, desde mi punto de vista no se actualiza esta figura jurídica en el caso concreto, en tanto, si bien en este juicio de amparo: 1) existe identidad de personas (mismo actor y mismos demandados) y 2) identidad en las prestaciones que se reclamaron (indemnización por error judicial); lo cierto es que 3) NO existe identidad en las causas que constituyen el fundamento de las demandas promovidas en ambos juicios, ello pues el presente juicio de amparo directo deriva de un procedimiento tramitado en la vía ordinaria civil y el primero de los asuntos tuvo su origen en un procedimiento contencioso administrativo.
9. Ahora ahondo en esto. Esta Primera Sala se atrajo el presente asunto a fin de analizar si en la vía ordinaria civil resultaba procedente reclamar una indemnización por error judicial, temática que, a mi parecer, no se analizó en ninguno de los juicios de amparo anteriores, ni en el recurso de reclamación 2/2019, en tanto, éste derivaba de un procedimiento contencioso administrativo.
10. Al respecto, estimo necesario precisar que, en la propia resolución del recurso de reclamación 2/2019, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la vía contenciosa administrativa intentada por el quejoso no es la procedente –esto es que en un procedimiento por responsabilidad patrimonial del Estado no pueda exigirse el daño causado por un error judicial–, pero que ello no le impedía acudir a *otras vías* para exigir una reparación. Es decir que el hecho de que no se pudiera dirimir su pretensión en este procedimiento no implicaba que ese reclamo pudiera ser judicializable en otro procedimiento de distinta naturaleza.
11. Al tenor de ello, el aquí quejoso intentó la vía ordinaria civil para obtener la indemnización que –dice– le corresponde, así la finalidad principal de atraer este asunto fue analizar si resulta procedente la vía ordinaria civil para reclamar indemnización por error judicial, en su caso, definir cuál es el fundamento legal de la acción y establecer en qué supuestos resulta procedente y qué hechos deberán probarse; insisto, temática que no ha sido analizada en la secuela procesal de la que deriva el presente juicio constitucional y que no aborda el proyecto.
12. Razón por la cual, me parece que no se actualiza la figura de la cosa juzgada en el presente caso, pues no existe identidad en las causas que constituyen el fundamento de las demandas promovidas en ambos juicios.



13. Ahora bien, voté a favor del sentido de la ejecutoria ya que, en mi óptica, la vía ordinaria civil no es procedente para reclamar una indemnización por error judicial. La razón principal de ello se encuentra, a mi parecer, en que la referida vía no tiene por objeto analizar y resolver controversias suscitadas con motivo del actuar del Estado en ejercicio de sus funciones propiamente estatales, es decir, aquellas que realiza en un plano de supra-subordinación, de forma unilateral y obligatoria, entre las que se encuentran las funciones administrativas y la actividad jurisdiccional; contrario a ello, en esta vía únicamente se estudian conflictos que tienen lugar entre personas que se encuentran en un plano de igualdad y para los cuales la ley no prevé una vía o tramitación especial.
14. Ello aunado a que admitir que resulta procedente la vía ordinaria civil para demandar de los Magistrados de Circuito que fallan un asunto en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en sentido negativo a los intereses del reclamante, implica una cadena interminable de impugnaciones y juicios tendientes a obtener una indemnización con motivo de tal responsabilidad por la comisión de un error judicial; contrario a ello, estimo que las resoluciones judiciales que determinan sobre la procedencia o improcedencia de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado son terminables, por lo que, no resulta factible atacar tal determinación a través de diverso procedimiento judicial.
15. Al tenor de ello, me parece que la vía ordinaria civil no es la idónea para reclamar indemnizaciones derivadas de error judicial. Así, voté a favor del sentido de la ejecutoria, en tanto, desde mi punto de vista, la vía ordinaria civil resultaba improcedente en este preciso asunto.
16. Por las razones expuestas, con el respeto de siempre, me separo de las ya citadas consideraciones y formulo el presente voto concurrente.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo directo 5/2021.

En sesión pública ordinaria de **diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno**, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución del amparo directo citado al rubro, en la que se determinó negar la protección constitucional al quejoso en contra de la resolución dictada el dos de



octubre de dos mil diecinueve por el Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito; en el cual reservé mi derecho a formular **voto concurrente**, con el propósito de exponer mi punto de vista en relación con el asunto de mérito, el cual preciso a continuación.

En principio, coincido en que en el caso se actualiza la figura de cosa juzgada refleja; sin embargo, lo que no comparto es el desarrollo argumentativo que al respecto se hace en el fallo.

La "cosa juzgada", desde mi perspectiva, no opera exactamente igual en los **juicios ordinarios (juicios de instancia)** y en **juicio de amparo (medio de control constitucional)**; tanto la legislación, como la jurisprudencia explican cómo opera en una y otra clase de litigios; sin embargo, la sentencia, en mi opinión, **mezcla ambas instituciones** (como si la institución de la **cosa juzgada** operara exactamente igual en un **juicio ordinario** y en un **medio de control constitucional**).

En párrafos como el 59 y 67 la resolución compara **un juicio natural** (juicio contencioso administrativo y su recurso de reclamación) **con el juicio de amparo para establecer la existencia de la cosa juzgada refleja**, como si uno y otro litigios fueran juicios equivalentes; soslayándose que el juicio de amparo es un medio de control constitucional en donde la figura de cosa juzgada tiene particularidades propias.

Por ello, **ese tipo de consideraciones respetuosamente no las comparto, pues no las considero idóneas para dar solución al caso que nos ocupa**, ya que no estamos sobreseyendo este juicio de amparo por actualizarse –en el amparo– la cosa juzgada.

Desde mi perspectiva, se debió **explicar** que estamos negando el amparo porque **respecto al juicio natural (es decir, en el juicio donde se emitió el acto reclamado) se actualiza la cosa juzgada refleja** (por virtud de lo resuelto en un diverso juicio de instancia como lo es el contencioso administrativo y su recurso de reclamación) **y ello torna inoperantes los conceptos de violación en el amparo.**

A mi juicio, son este tipo de consideraciones las que debieron desarrollarse para explicar la **cosa juzgada refleja entre dos juicios ordinarios**, prescindiendo de comparar un juicio ordinario con un juicio de amparo.

Es por estas razones que, como lo anuncié, formulo el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **COSA JUZGADA Y SUS EFECTOS DIRECTO Y REFLEJO. DIFERENCIAS Y REQUISITOS PARA SU ACTUALIZACIÓN.**

**Hechos:** En una sentencia de primera instancia se condenó al Estado a pagar una indemnización a una persona por haber incurrido en una actividad administrativa irregular. En contra de esa determinación, la autoridad interpuso un recurso de revisión fiscal y el Tribunal Colegiado revocó la sentencia al considerar que no había elementos para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado. La persona consideró que los Magistrados de ese Tribunal Colegiado estaban equivocados al negarle la protección constitucional, pues incurrieron en un error judicial al desconocer diversos criterios de esta Suprema Corte. Por ello, a través de distintas vías demandó el pago de una indemnización a los integrantes de ese órgano jurisdiccional. En una de las vías emprendidas reclamó la responsabilidad patrimonial del Estado, pero fue declarada improcedente por el Consejo de la Judicatura Federal. En contra de esa resolución, la misma persona promovió un juicio contencioso administrativo ante este Alto Tribunal, el cual fue desechado por su Presidente con el argumento de que la indemnización por responsabilidad patrimonial no procede ante ejercicios materialmente jurisdiccionales. En el recurso de reclamación interpuesto en contra de esta última determinación, la Segunda Sala de esta Suprema Corte declaró infundado el recurso porque la indemnización por error judicial sólo opera en asuntos de naturaleza penal, siendo que este asunto corresponde a la materia administrativa. En otra de las vías intentadas, la citada persona promovió un juicio ordinario civil federal en el que se absolvió a los referidos Magistrados del pago de daños y perjuicios por error judicial. Inconforme con esta última resolución, la misma persona promovió un juicio de amparo directo que fue atraído por la Primera Sala. Al resolverse el juicio se negó el amparo al actualizarse la figura de la cosa juzgada refleja por virtud de lo decidido en el citado recurso de reclamación de la Segunda Sala, en el sentido de que la indemnización por error judicial sólo procede en asuntos de naturaleza penal.

**Criterio jurídico:** Para determinar si se actualiza la excepción de cosa juzgada en un juicio es necesario que haya existido uno anterior, ya resuelto, y que ambos casos coincidan en tres aspectos: a) en la cosa u objeto del litigio, b) en las causas, y c) en las personas, con la misma calidad con la que participaron o intervinieron en los juicios. Cuando estos tres supuestos se surten estamos frente al "efecto directo" de la cosa juzgada, que implica que la cuestión que se presenta en el nuevo juicio, en realidad ya



fue juzgada. Por otra parte, existe un "efecto reflejo", y no directo, cuando no coinciden los tres aspectos, pero lo resuelto en un proceso impacta en otro posterior a tal grado que, de no tener en cuenta la decisión del primer asunto, se comprometería la seguridad jurídica.

**Justificación:** La cosa juzgada es una institución jurídica procesal que impide a los órganos jurisdiccionales la tramitación de un nuevo juicio cuando se reclamen las mismas pretensiones ya deducidas en un proceso anterior, a fin de evitar que se condene dos veces a alguien por la misma razón, o bien, impedir que se dicten sentencias contradictorias, pues ello generaría un estado de inseguridad jurídica.

El efecto directo de la cosa juzgada implica la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias firmes en donde existe identidad de sujetos (partes), objeto del litigio (cosa) y causa de pedir (reclamo), sin que pueda admitirse su modificación por circunstancias posteriores, pues en ello descansan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Por su parte, la cosa juzgada refleja opera en casos en donde no se actualiza la totalidad de los elementos que la integran en su efecto directo (mismas partes, mismo objeto de litigio y misma causa de pedir). Es decir, que puede ocurrir cuando el acto reclamado en una controversia no haya sido materia de resolución definitiva en otro juicio. Sin embargo, guarda una vinculación muy estrecha con actuaciones derivadas de una misma cuestión jurídica, lo que exige que el órgano jurisdiccional que conozca del proceso posterior se atenga a lo resuelto previamente para salvaguardar la certeza jurídica.

### 1a./J. 101/2023 (11a.)

Amparo directo 5/2021. 17 de noviembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis de jurisprudencia 101/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de julio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**DAÑO MORAL. LINEAMIENTOS GENERALES PARA SU CUANTIFICACIÓN.**

**DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN EL ELEMENTO RELATIVO AL GRADO DE RESPONSABILIDAD TIENE UN ALCANCE DISTINTO EN LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA Y EN LA OBJETIVA.**

**DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN, EL FACTOR RELATIVO A LAS DEMÁS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO ENGLOBA PARTICULARIDADES QUE PUEDEN GUARDAR RELACIÓN CON ALGUNO DE LOS OTROS PARÁMETROS.**

**DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN NO ES VIABLE OTORGAR UN VALOR PORCENTUAL PREDETERMINADO A CADA UNO DE LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 1916, CUARTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

**DAÑO MORAL. SU CUANTIFICACIÓN NO PUEDE LIMITARSE O CONDicionARSE A LA QUE CORRESPONDE AL DAÑO PATRIMONIAL.**

**DAÑO MORAL. SUPUESTOS DONDE ES APLICABLE EL FACTOR DE CUANTIFICACIÓN RELATIVO AL GRADO DE RESPONSABILIDAD EN LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL OBJETIVA.**

**REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 1915, SEGUNDO PÁRRAFO, ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2558/2021. 19 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **diecinueve de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2558/2021, promovido en contra de la sentencia dictada el dieciséis de abril de dos mil veintiuno por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito en los autos del juicio de amparo directo <sup>\*\*\*\*\*</sup>, relacionado con los amparos directos <sup>\*\*\*\*\*</sup> y <sup>\*\*\*\*\*</sup>.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en estudiar el alcance de los derechos a la justa indemnización y acceso a la justicia y la interpretación realizada en la sentencia de amparo respecto a los artículos 1915 y 1916 del Código Civil Federal, en torno a la legitimación activa para reclamar el pago de la indemnización por daño material, así como para calcular el monto de la indemnización por daño moral.

### I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. **Hechos y antecedentes.** El cuatro de agosto de dos mil diecisiete, Antonino <sup>\*\*\*\*\*</sup> (de ahora en adelante "Antonino", "actor" o "quejoso"), por propio derecho, presentó en la vía ordinaria civil una acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva en contra de la <sup>\*\*\*\*\*</sup> (de ahora en adelante "Comisión"), así como de <sup>\*\*\*\*\*</sup> (de ahora en adelante "aseguradora"), en la que demandó las siguientes prestaciones:

a) El pago en una sola exhibición de la cantidad de \$4'201,000.00 pesos (cuatro millones doscientos un mil pesos 00/100 M.N.), por concepto de la indemnización correspondiente a la suma de los daños y perjuicios de orden patrimonial en concepto de lucro cesante, derivado del **fallecimiento** de su hijo <sup>\*\*\*\*\*</sup> (de ahora en adelante "José"), en virtud de lo que establece el artículo 1915 del Código Civil Federal, en relación con el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo.



b) El pago de la cantidad de \$30'000,000.00 (treinta millones de pesos 00/100 M.N.) por concepto de indemnización correspondiente a la reparación del daño de orden moral, sufrido en la psique del suscrito a consecuencia del fallecimiento de su hijo José, según lo establecido en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

c) Se condene a la Comisión al pago de los intereses legales que se generen por la falta del pago oportuno de la indemnización por concepto de daño patrimonial causado por el fallecimiento de José, toda vez que dicho concepto (daño patrimonial) es calculable desde que acaece el siniestro y desde ese momento le surge la obligación al demandado de pagarlo.

d) Se condene a la aseguradora al pago de los intereses moratorios que se generen por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones como aseguradora; es decir, por la falta de pago oportuno de la indemnización por responsabilidad civil a la que está obligada por virtud del contrato de seguro, derivada del fallecimiento de José; conforme lo establece el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

e) El pago de los gastos y costas que se generen por la tramitación del juicio civil que hoy se promueve.

2. Como antecedentes, en su escrito de demanda, Antonino sostuvo que su hijo José lo apoyaba económicamente, que se dedicaba al comercio y que era de recursos limitados. Refirió que el cinco de agosto de dos mil quince, José se encontraba en el tercer nivel de un inmueble ubicado en la ciudad de Santiago de Querétaro, Estado de Querétaro, colocando una lona (debido a que dicho nivel no contaba con losa), cuando sufrió una descarga eléctrica al tocar unas líneas de conducción de energía eléctrica pertenecientes a la Comisión, lo cual le provocó la muerte por un paro cardiogénico secundario.

3. A su parecer, dichas líneas estaban instaladas de manera irregular, toda vez que no cumplían con la normatividad oficial, en específico con la NOM-001-SEDE-2005 y la NOM-001-SEDE-2012. Además, la Comisión incumplió con la conservación del derecho de vía e inspecciones del derecho de vía, respectivamente, de la norma NRF-014-CFE-2001, en sus puntos 5.1., 5.9., 5.9.1., y



NRF-014-CFE-2014, en los puntos 5.1., 5.8., 5.8.1., ya que no realizó visitas periódicas para conservar el derecho de vía; ello, en razón de que las líneas se encuentran pegadas al límite de propiedad del inmueble donde ocurrió el siniestro; por su parte, señaló que la Comisión no contaba con un derecho basado en servidumbre de paso legalmente constituida; de ahí que por ese simple hecho, las líneas fueran irregulares y, por tanto, se incurría en una responsabilidad civil e ilícita.

4. En relación con tales hechos, en la demanda se detalla que la Comisión cuenta con una póliza de seguro contratada con una empresa aseguradora, en donde los riesgos asegurados son, entre otros, la responsabilidad civil por daños a personas y/o terceros por las operaciones del asegurado que causen la muerte y que la cobertura de la póliza ampara el daño patrimonial y moral; de ahí que se considere que la aseguradora sea responsable solidaria en la presente causa, por el hecho de existir una obligación contractual de su parte y actualizarse el evento dañoso que señala el propio contrato de seguro.

5. **Trámite y fallo del juicio ordinario.** La demanda fue admitida por el Juzgado Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, y se registró con el número de expediente \*\*\*\*\* . Seguido el juicio en todas sus etapas legales, el ocho de febrero de dos mil diecinueve se dictó sentencia en la que se resolvió lo siguiente: a) que era improcedente la acción de pago de indemnización por daño material por responsabilidad civil objetiva y sus accesorios, pues se acreditó la excepción de falta de legitimación activa (por lo que se dejaban a salvo los derechos de las partes); b) que Antonino acreditó la acción de pago de indemnización por daño moral causado por la muerte de su hijo José; c) que la Comisión y la aseguradora acreditaron la excepción de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; por tanto, d) absolvió a la Comisión y a la aseguradora de las prestaciones reclamadas relativas al daño moral y accesorios; e) finalmente, no hizo condena en costas.

6. **Apelación.** En desacuerdo, el actor y ambos demandados interpusieron recursos de apelación, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Unitario del Vigésimo Segundo Circuito con el número de expediente \*\*\*\*\* . El cuatro de abril de dos mil diecinueve, dicho tribunal emitió su resolución en la que: a) sostuvo que por lo que hace a la apelación interpuesta por la aseguradora,



**debía revocarse** la sentencia impugnada; b) consecuentemente, declaró improcedente la vía ordinaria civil en la que se tramitó el asunto, dejando a salvo los derechos del actor para que los hiciera valer en la vía correspondiente; y, c) declaró sin materia la apelación promovida por la parte actora que incide sobre la excepción de falta de legitimación activa, toda vez que se tomó en consideración que los agravios de la aseguradora inciden sobre una cuestión de presupuestos procesales.

7. **Primer juicio de amparo directo.** En contra de esa decisión, el tres de mayo de dos mil diecinueve, Antonino, por propio derecho, promovió una demanda de amparo directo. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito admitió a trámite el asunto y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*.<sup>1</sup>

8. Seguido el trámite de ley, el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, se dictó sentencia en la que se **concedió** el amparo a Antonino para los siguientes efectos: a) que el tribunal responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara una nueva en la que prescindiera de considerar que la vía administrativa es la idónea para demandar la reparación de los daños derivados de la actividad realizada por la Comisión, acorde con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; b) que estimara que la vía procedente es la ordinaria civil; y, c) que con libertad de jurisdicción abordara el estudio de los agravios que se dejaron de analizar.

9. **Segunda sentencia de apelación.** El veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo ordenado, el Tribunal Unitario del Vigésimo Segundo Circuito dictó sentencia nuevamente en la que sostuvo: a) la procedencia de la vía ordinaria civil; b) la improcedencia de la acción de pago de indemnización por daño material por responsabilidad civil objetiva y sus accesorios, pues se acreditó la excepción de falta de legitimación activa (por lo que dejó a salvo los derechos de las partes respecto de las prestaciones exigidas); c) que

<sup>1</sup> Inconforme con esta resolución (cuyo tema fue la vía para interponer la acción), la parte tercero interesada en el respectivo juicio de amparo (la empresa aseguradora) interpuso un recurso de revisión. Éste se registró como amparo directo en revisión 9326/2019 y fue desechado por el presidente de esta Suprema Corte por acuerdo de seis de enero de dos mil veinte.



la parte actora Antonino acreditó la acción de pago de indemnización por daño moral causado por la muerte de José; d) que las demandadas Comisión y la aseguradora no acreditaron la excepción de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; e) que las demandadas debían pagar entonces una indemnización por daño moral; y f) finalmente, que cabía la condena a las demandadas al pago de costas.

10. Para ello, se argumentó que Antonino, a pesar de ser el padre de la víctima, no tenía legitimación para acudir a reclamar una indemnización por daño material ya que no se le ha reconocido su carácter de heredero con fundamento en la jurisprudencia 3a./J. 21/92, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE)". Por su parte, por lo que hace al daño moral, éste si era procedente y debía condenarse a las demandadas al no probarse que José haya incurrido en una culpa o negligencia inexcusable para la ocurrencia del siniestro. Consecuentemente, se condenaba solidariamente a las demandadas.

11. **Segundo juicio de amparo directo.** En desacuerdo, el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, Antonino presentó un diverso juicio de amparo directo. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito admitió a trámite el asunto y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*, aclarándose que dicho expediente guardaba relación con los diversos juicios de amparo directo \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* (promovidos por los demandados en el juicio ordinario), por lo que todos debían resolverse de forma simultánea.

12. Agotados los trámites correspondientes, el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, se dictó sentencia **negando** el **amparo** a Antonino. En suma, entre otras muchas razones, el Tribunal Colegiado consideró que resultaba inoperante la petición de interpretación constitucional del artículo 1915 del Código Civil Federal y que fue correcta la determinación de la cuantificación del daño moral.



## II. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN

13. **Recurso de revisión.** Inconforme, el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, Antonino interpuso un recurso de revisión. El día siete de junio de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el recurso con el número 2558/2021 y lo admitió a trámite; designando al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como ponente del asunto.

14. **Radicación.** Finalmente, el veintidós de octubre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

## III. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 83 de la Ley de Amparo en vigor y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año. Lo anterior es así, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una resolución pronunciada en amparo directo por un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Civil, competencia de esta Sala, cuya resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

## IV. OPORTUNIDAD

16. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo legal correspondiente. La sentencia de amparo se notificó por medio de lista el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, surtiendo sus efectos al día siguiente; por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del lunes tres de mayo al diecisiete del mismo mes y año, sin contar de dicho cómputo los días cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo, por ser inhábiles, de con-



formidad con los artículos 19, 22 y 31, fracción III, de la Ley de Amparo. En tales condiciones, dado que del expediente se desprende que el recurso de revisión se presentó el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, resulta notorio que se satisface el presente requisito procesal.

## V. LEGITIMACIÓN

17. Esta Primera Sala considera que la parte quejosa y recurrente está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, pues queda probado que se le reconoció el carácter de quejoso en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

## VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

18. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación, las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios esgrimidos por el quejoso.

19. **Demanda de amparo.** Antonino expuso sus razonamientos en dos grupos de conceptos de violación.

a) **Primero.** La sentencia de apelación es incorrecta al determinar la falta de legitimación activa para reclamar el pago de una indemnización por daño material. En principio, porque para arribar a tal decisión, la resolución reclamada se apoyó en una incorrecta interpretación del artículo 1915 del Código Civil Federal, pues para ello aplicó la jurisprudencia 3a./J. 21/92, misma que conforme al artículo 6o. transitorio de la Ley de Amparo ya no se encontraba vigente por virtud de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1915 del Código Civil Federal, el derecho a la indemnización que el mismo prevé, surge a partir de que se materializó el daño, en el caso, a partir de la muerte de su hijo; por lo que tal derecho no forma parte del caudal hereditario del fallecido, porque no existía mientras él se encontraba con vida, de tal modo que como no constituye su patrimonio, no es susceptible de heredarse en algún





juicio sucesorio. De ahí, la incorrecta interpretación del artículo 1915 del Código Civil Federal por parte del tribunal responsable.

b) De la misma manera, la responsable dejó de tomar en cuenta los criterios de interpretación del invocado precepto, a partir de dicha reforma constitucional, en los que se precisa la manera en que se debe interpretar el contenido del citado precepto legal en casos como éste, en el que se reclama una indemnización por el daño material y moral causado. En consecuencia, no se aplicaron los principios *pro persona* ni *pro actione*, así como el derecho a recibir la justa indemnización.

c) Aduce que ni su hijo José ni él tienen la obligación jurídica de soportar el daño causado y, por tanto, al haber acreditado el parentesco con su hijo finado, tiene derecho a la indemnización referida en el artículo 1915 del Código Civil Federal; sin embargo, el mismo no le ha sido reconocido con base en el argumento de que no cuenta con legitimación para reclamarlo, porque no promovió juicio sucesorio previo en el que se le otorgue la calidad de heredero.

d) Asimismo, sostiene que su derecho a reclamar el pago de daño material surge en razón de ser familiar directo, sin que exista la obligación legal de promover un juicio sucesorio, en razón de que el derecho a la indemnización surge con la muerte de la víctima y no forma parte de su caudal hereditario, por tanto, no es materia de sucesión. Además, señala que otra razón por la que es incorrecta la interpretación dada al artículo 1915 del Código Civil Federal, deriva de que tal precepto señala que el derecho a la indemnización en caso de muerte corresponderá a los herederos; sin embargo, debe entenderse por herederos a todos aquellos que tienen potencialmente ese carácter al momento de fallecer la misma; es decir, que al referirse el mencionado artículo a los "herederos" no se limita a quienes han sido declarados como tales en un juicio sucesorio, sino a los familiares con razonable potencialidad de tener tal calidad.

e) Aunado a lo anterior, manifiesta que al haber demostrado su parentesco con las actas de registro civil, que en su carácter de familiar directo, sufrió la afectación de índole material y moral con base en la cual reclamó la indemnización correspondiente; de ahí que al haber acreditado su legitimación activa, es procedente el pago de las prestaciones reclamadas.



f) Por otro lado, aduce que una de las manifestaciones del principio pro persona es la preferencia interpretativa extensiva, que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, se opte por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales y el principio *pro actione*, constituye la aplicación del principio *pro homine* al ámbito procesal. En ese sentido, no es óbice para la aplicación de dichos principios, lo que dispone la jurisprudencia 3a./J. 21/92, en la que se basó la autoridad responsable para decretar la falta de legitimación activa del actor, puesto que dicha jurisprudencia ya no tenía aplicabilidad al haber perdido su vigencia. Cita en apoyo las tesis de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS POTENCIALES DE LA VÍCTIMA ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92)." y "RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO MATERIAL EN CASO DE MUERTE. FORMA DE ACREDITAR LA LEGITIMACIÓN DE LOS HEREDEROS CONFORME A LOS PRINCIPIOS *PRO ACTIONE* Y *PRO PERSONA*."

g) Finalmente, señala que debe tomarse en cuenta que el seis de diciembre de dos mil diecinueve, la jurisprudencia 3a./J. 21/92 quedó interrumpida por la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.), misma que convalida lo que ha venido sosteniendo desde su escrito inicial de demanda; esto, en el sentido de que cuenta con legitimación activa para reclamar el daño material sobrevenido por la muerte de su hijo y que, para ello, no requería tramitar el juicio sucesorio para ser nombrado albacea de su sucesión, puesto que la calidad de heredero que sostiene es por ser padre de la víctima.

h) **Segundo.** La resolución impugnada viola los principios de proporcionalidad del daño e individualización de la indemnización, así como los principios de congruencia y seguridad jurídica, interpretación más favorable a la persona y derecho a una tutela judicial completa, por la incorrecta interpretación del artículo 1916 del Código Civil Federal para calcular el monto de la indemnización por daño moral. Lo anterior es así, toda vez que la responsable interpreta que dicho artículo lleva implícita una fórmula preestablecida para su cuantificación, por un lado, y un tope máximo, por otro, para el cálculo de la indemnización citada y, por ende, se viola el derecho a una justa indemnización.

i) En efecto, sostiene que la responsable interpretó incorrectamente el artículo 1916 del Código Civil Federal, ya que si bien es verdad que para hacer



el cálculo del daño moral establece que deberá hacerse a consideración del juzgador, lo cierto es que dicho precepto en ningún momento establece una fórmula preestablecida para su cálculo, ni mucho menos fija un tope o límite máximo para ello; de ahí que la cantidad señalada en sentencia como indemnización por daño moral no refleje una compensación digna y justa teniendo en cuenta la magnitud del daño causado.

j) Señala que la responsable de manera incorrecta considera que existen cinco aspectos a valorar para cuantificar el daño moral, puesto que la capacidad económica de la víctima ya no es un parámetro para ello, al ser discriminatorio; además, con independencia de eso, para fijar el monto de la indemnización, se basó en una fórmula ya que asignó a cada parámetro un mismo porcentaje del 20 %; lo cual es incorrecto al no atender las particularidades del caso. Además, tal accionar empeora por el hecho de vincular la suma de los cinco valores (85 %) a la cantidad que hubiese obtenido por concepto de daño material, lo cual conlleva el establecimiento de un tope máximo, pues consideró que el máximo de la indemnización que le corresponde por daño moral no debe ser mayor, en el mejor de los casos, a la cantidad de \$4,085,200.00 (cuatro millones ochenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.); sin embargo, en el caso concreto, la responsable le concedió el 85 % de la cantidad que puso como límite, siendo \$3'472,420.00 (tres millones cuatrocientos setenta y dos mil cuatrocientos veinte pesos 00/100 M.N.).

k) En suma, sostiene que el monto fijado es incorrecto por dos razones; en primera, porque usa los cinco parámetros de forma igualitaria, es decir del mismo valor del 20 %; y segunda porque vincula el monto del daño moral al del daño material. Cita en apoyo las siguientes jurisprudencias de rubros: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE DAÑOS." y "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE."

l) Por su parte, con independencia de la fórmula que estableció la autoridad responsable, incidió de igual forma, en la baja cuantificación del daño moral, la consideración de que el grado de responsabilidad fue bajo, cuando en autos se advierte que fue alto; esto, puesto que no se cumplieron las normas oficiales



de seguridad al respecto de parte de la Comisión, ya que su propio perito en su dictamen afirmó *"no se cumplía con la normatividad oficial vigente al momento del siniestro"*.

m) La responsabilidad de la Comisión por el accidente de mérito y, por ende, su grado de responsabilidad, son altísimos toda vez que debió efectuar inspecciones, detectar y reportar construcciones incipientes que afectaran un supuesto derecho de vía, como lo establecen las normas NRF-014-CFE, en sus diferentes actualizaciones NRF-014-CFE-2001, NRF-014-CFE-2004 y NRF-014-CFE-2014; normativas de acuerdo con las cuales la Comisión se encontraba obligada a proporcionar la seguridad necesaria a los residentes que se ubiquen en la vecindad de los conductores que ocasionaron el daño, para evitar la posibilidad de accidentes efectuando las medidas necesarias para conservar el derecho de vía; así como a efectuar inspecciones como mínimo cada seis meses, con el objeto de detectar y reportar las construcciones que afecten el derecho de vía.

n) Consecuentemente, además de actualizarse una responsabilidad civil objetiva, se actualiza también un grado de responsabilidad elevado, toda vez que, en términos de la norma de referencia, la Comisión debió efectuar inspecciones como mínimo cada seis meses.

o) Finalmente, la Comisión no demostró la debida diligencia acorde a lo establecido a dicha norma, pues no acreditó que efectuara inspección alguna desde la fecha que dice instaló las líneas o entró en vigor la norma, hasta el día del accidente.

20. **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado declaró infundados e inoperantes los conceptos de invalidez y por ende **negó el amparo**. Esto a la luz de las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, declaró inoperantes los siguientes argumentos: i) que la resolución reclamada se apoyó en una incorrecta interpretación del artículo 1915 del Código Civil Federal, ya que para ello se basó en la aplicación de la jurisprudencia 3a./J. 21/92 de la Tercera Sala de la Suprema Corte, la cual es inaplicable por no ser un criterio vigente al haberse emitido con anterioridad a la



reforma constitucional de dos mil once; ii) que dicho precepto debió interpretarse en el sentido de que no era necesario que se tramitara un juicio sucesorio en el que se reconociera la calidad de heredero, y iii) que el Magistrado responsable debió atender las tesis aisladas que invocó desde su escrito de agravios, toda vez que a diferencia de la jurisprudencia aplicada en la sentencia reclamada, se emitieron a partir de dicha reforma constitucional.

b) Son calificados por el Tribunal Colegiado de esa manera, toda vez que a través de los mismos no se combaten las consideraciones torales en las que se apoyó la sentencia reclamada para desestimar los agravios que hizo valer contra la determinación de tener por acreditada la excepción de falta de legitimación activa de su parte para demandar el pago de indemnización por daño material; de tal modo que independientemente de su legalidad o ilegalidad, lo cierto es que como no se combaten vía concepto de violación, deben permanecer incólumes. Se citó como aplicable la jurisprudencia de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE."

c) Asimismo, no se soslaya que el quejoso argumentó que la jurisprudencia 3a./J. 21/92, en la que se basó la determinación de primera instancia de declarar fundada la excepción de falta de legitimación del actor para demandar el pago de indemnización por daño material, confirmada por la segunda instancia, dejó de ser aplicable por haber perdido vigencia; sin embargo, el Colegiado estima que lo anterior es inoperante, al resultar novedoso, pues del análisis de los argumentos que a ese respecto hizo valer el quejoso en la apelación, se advierte que en el agravio relativo no alegó, como ahora, que dicha jurisprudencia hubiera dejado de tener vigencia; esto es así, pues si bien es verdad que en la apelación argumentó lo anterior, ello lo hizo derivar del hecho de que se emitió con anterioridad a la reforma constitucional de dos mil once, por lo que fue emitida en otro contexto; empero, en ningún momento adujo que esa jurisprudencia hubiere dejado de tener vigencia por oponerse al contenido de la nueva Ley de Amparo. En ese tenor, el tribunal de alzada no estuvo en aptitud de pronunciarse al respecto, lo que provoca que no se pronuncie en forma directa al respecto, pues ello implicaría sustituirse a la responsable. Citó en apoyo la jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. TIENEN ESTA CALIDAD



SI SE REFIEREN A CUESTIONES NO ADUCIDAS EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y NO SE DEJÓ SIN DEFENSA AL APELANTE."

d) Por otro lado, declaró infundado el argumento en el que se señala que debe tomarse en cuenta que la jurisprudencia 3a./J. 21/92 quedó interrumpida por la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.), misma que convalida lo que sostiene desde su escrito inicial de demanda, en el sentido de que cuenta con legitimación activa para reclamar el daño material por la muerte de su hijo y que, para ello, no requería tramitar el juicio sucesorio para ser nombrado albacea. A juicio del tribunal, aplicar esa nueva jurisprudencia es contrario a lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo, ya que de admitirlo su aplicación resultaría retroactiva en perjuicio de las partes en el juicio de origen. Se cita como tesis aplicable la de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."

e) En ese sentido, para realizar la ponderación acerca de si un criterio de jurisprudencia es inobservado, bajo la aplicación retroactiva de un nuevo criterio que modifica o supera al anterior, es menester dilucidar si la afectación aducida por la quejosa colma los siguientes presupuestos establecidos: (I) si existe una jurisprudencia que resulte aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; (II) antes de dictar la resolución jurisdiccional respectiva, se emita una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico y; (III) la aplicación de ese nuevo criterio jurisprudencial conlleve una afectación directa en la seguridad jurídica de los justiciables.

f) En el caso, es verdad que, como lo señala el quejoso, mediante la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) se determinó apartar de la jurisprudencia 3a./J. 21/92, y que fue en la que se apoyaron las decisiones de las sentencias de primera y segunda instancias en relación con la procedencia de la excepción de falta de legitimación por parte del actor para reclamar el pago de indemnización por daño material. Asimismo, que debido a que con la tesis 1a./J. 89/2019 (10a.) se interrumpió el criterio sustentado en la diversa 3a./J. 21/92, esta última dejó de considerarse obligatoria a partir del nueve de diciembre de dos mil diecinueve.



g) Sin embargo, la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) no resulta aplicable por dos razones: primero, porque en la fecha en la que se pronunció la sentencia reclamada (29 de noviembre de 2019), en la que se validó la aplicación de la diversa 3a./J. 21/92, todavía no se emitía y menos aún resultaba obligatorio el nuevo criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) y, segundo, porque de aplicarse dicha tesis implicaría una aplicación retroactiva en perjuicio de las partes en el juicio de origen.

h) En tercer lugar, consideró como infundado lo alegado por el quejoso en el sentido de que la forma en que el Magistrado responsable cuantificó el monto de la indemnización por daño moral resulta contrario a lo establecido en el artículo 1916 del Código Civil Federal, por haber establecido una fórmula y un tope máximo para ello. A decir del Colegiado, en dicho precepto se reconoce el derecho a recibir una indemnización pecuniaria por el daño moral resentido y establece los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para fijar la cuantía. Dichos parámetros constituyen un auxilio y buscan establecer un equilibrio entre el margen de discrecionalidad que debe tener el juzgador para ponderar aquellos elementos subjetivos; y la arbitrariedad que puede generarse al momento de fijar dicha reparación.

i) En el entendido de que, los elementos de cuantificación son meramente indicativos, por cuanto que el juzgador, al ponderar cada uno de ellos, puede advertir circunstancias particulares relevantes; de tal modo que su enunciación guía el actuar del juzgador, partiendo de la función y finalidad del derecho a la reparación del daño moral, sin que ello signifique que estos parámetros constituyen una base objetiva para la determinación del *quantum* compensatorio. Se cita en apoyo la tesis de rubro: "PARÁMETROS DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. FACTORES QUE DEBEN PONDERARSE."

j) Por otro lado, el Colegiado hace la relatoría de la sentencia reclamada y señala que el Magistrado responsable se apegó al estudio de los parámetros que para la cuantificación de la indemnización correspondiente fija el artículo 1916 del Código Civil Federal, pues hizo referencia a cada uno de los aspectos que se enuncian en tal precepto; esto es, los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, la de la víctima y las



demás circunstancias del caso, a las que se asignó un nivel de intensidad entre leve, medio y alto.

k) Así, contrario a lo alegado por el quejoso, el hecho de que para la cuantificación del monto de la indemnización el juzgador se haya apoyado en el monto que hubiera correspondido a la indemnización por responsabilidad civil objetiva y a que a partir del mismo hubiere fijado la cantidad correspondiente a la indemnización por daño moral, no implica incumplimiento a los lineamientos establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal, pues de las consideraciones de la sentencia reclamada no se advierte que la responsable haya empleado la remisión a esa diversa indemnización como tope para su cuantificación, sino como parámetro orientador, lo que no está legalmente prohibido pues se inscribe dentro del margen de discrecionalidad que para su determinación le confiere al juzgador el citado precepto.

l) En ese sentido, cita lo expuesto por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo directo 30/2013. Por tanto, la referencia empleada lejos de perjudicar al quejoso, contribuye a clarificar la manera en que determinó el importe el Magistrado responsable. Al respecto, invoca la tesis de rubro: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. DETERMINACIÓN DEL *QUANTUM* EN LOS CASOS EN QUE EL ESTADO ES LA PARTE DEMANDADA."

m) Asimismo, no estima violatorio de lo establecido en el artículo 1016 del Código Civil Federal, la circunstancia de que, para la determinación de la indemnización por daño moral, el Magistrado responsable haya asignado un porcentaje a cada uno de los parámetros legales, pues tal ejercicio no implica que haya dejado de atender a las circunstancias particulares del caso.

n) Por otro lado, el Colegiado califica de inoperantes los argumentos en los que el quejoso alega que fue incorrecta la determinación del Magistrado responsable de fijar el grado de responsabilidad de la Comisión en un grado leve, lo cual incidió en la baja cuantificación del daño moral, bajo el argumento de que debió tomar en cuenta que su responsabilidad es alta, toda vez que de conformidad con las normas de referencia NRF-014-CFE, en sus diferentes ediciones NRF-014-CFE-2001, NRF-014-CFE-2004 y NRF-014-CFE-2014, debió proporcionar la seguridad necesaria a los residentes que se ubiquen en la vecindad de





los conductores que ocasionaron el daño para evitar la posibilidad de accidentes efectuando las medidas necesarias para conservar el derecho de vía; así como a efectuar inspecciones como mínimo cada seis meses, con el objeto de detectar y reportar las construcciones incipientes que afecten el derecho de vía.

o) Los argumentos son calificados así, en virtud de que, a través de éstos, el quejoso abunda en las razones por las que, a su juicio, el grado de responsabilidad debió fijarse en un nivel alto; sin embargo, no controvierte las razones en las que se apoyó el responsable para concluir que dicho parámetro se ubica en un grado leve. En efecto, el Magistrado estimó que no podía considerarse que el mismo fuera de naturaleza agravada, ya que, en el caso, la responsabilidad que se le atribuyó fue de carácter civil objetiva, misma que por disposición de los artículos 1913 y 1916 del Código Civil Federal, obligaba a la demandada a responder del daño causado, aunque no hubiere obrado ilícitamente.

p) De igual manera, el Colegiado desestima por inoperantes los argumentos que hace valer el quejoso, toda vez que a través de éstos no combate las razones que tomó en cuenta la responsable para calificar como leve el grado de responsabilidad de la Comisión, de tal modo que independientemente de su legalidad o ilegalidad, lo cierto es que no se combaten vía concepto de violación y, por esa circunstancia, deben permanecer incólumes. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO."

q) Como consecuencia de todo lo anterior, se decidió no realizar algún pronunciamiento respecto a los alegatos formulados por la Comisión, en virtud de que no se advierte cambio de criterio a partir de su estudio; máxime que no se plantea causa de improcedencia alguna. De la misma manera, la aseguradora informa que el Pleno de la Suprema Corte, emitió el Acuerdo General Número 12/2019, en el que se decretó el aplazamiento del dictado de resolución en las contradicciones de tesis, amparos directos y amparos en revisión, en los que se aborde el tema relativo a la naturaleza de la responsabilidad en la que incurre la Comisión por alguna actividad considerada irregular, así como a la vía para reclamar la indemnización correspondiente, no realizó pronunciamiento al respecto, toda vez que el tema fue resuelto por el Colegiado en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , en la inteligencia de que en el diverso juicio



de amparo \*\*\*\*\*, emitió pronunciamientos respectivos en relación con dicho acuerdo.

21. **Recurso de revisión.** Se expusieron los siguientes agravios:

a) **Aclaración inicial.** El recurso se presenta en contra de una sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, en el juicio de amparo \*\*\*\*\*, asunto que se relaciona con otros dos juicios de amparo que derivaron de la misma resolución de apelación: los amparos directos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* del mismo tribunal. Aclarándose que el recurso de revisión se plantea en contra de dicha sentencia, pues en ésta se aplicaron normas generales y jurisprudencias que son inconstitucionales o, al menos, cuya interpretación realizada por el tribunal resulta inconstitucional. En específico, lo relativo a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, así como la jurisprudencia 3a./J. 21/92.

b) Esto es así, pues dichas interpretaciones violan los principios *pro actione*, *pro persona*, seguridad jurídica, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, recurso sencillo y efectivo y el derecho a una justa indemnización reconocidos en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo que hace que el caso revista una importancia y trascendencia mayúscula; en concreto, porque resulta contrario al paradigma constitucional que se limite la indemnización de daño moral y que sea exclusivamente el albacea de la sucesión quien pueda reclamar el daño patrimonial tratándose de una responsabilidad civil extracontractual, así como porque se aplicó en la sentencia de amparo una jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte que contravierte directamente el nuevo parámetro de regularidad constitucional.

c) La jurisprudencia 3a./J. 21/92 perdió su vigencia, debido a que la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, entre otras tantas cuestiones, trajo consigo la incorporación de los principios *pro actione* y *pro persona* y de los derechos humanos de acceso a la justicia, protección judicial y justa indemnización; lo que implica que conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, dicha jurisprudencia resulta inaplicable desde el 10 de junio de 2011.



d) Inclusive, esto ya fue advertido de esta manera por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio que dio lugar a la tesis de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS POTENCIALES DE LA VÍCTIMA ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92)."

e) Además, dicha tesis de la Tercera Sala ya fue motivo de discusión por la Suprema Corte en la contradicción de tesis 196/2019, que derivó en la jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.); en la que sólo faltó señalar la inaplicabilidad de tal jurisprudencia desde la emisión de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. De no adoptarse dicha postura, se estaría violentando el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de todas aquellas víctimas que, a partir del 10 de junio de 2011 hasta el 9 de diciembre de 2019 [fecha en que entró en vigor formalmente la tesis 1a./J. 89/2019 (10a.)], hayan accionado la acción de responsabilidad civil con motivo del fallecimiento de su familiar. Es pues inconstitucional e inconveniente que se aplique el contenido de la tesis 3a./J. 21/92 cuando dejó de tener vigencia y aplicabilidad desde la referida reforma constitucional.

f) Por otro lado, en el caso concreto se estableció que era correcto para calcular la indemnización en concepto de daño moral, el otorgarle un valor del 20 % a cada uno de los parámetros establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal; sin embargo, lo anterior es incorrecto, toda vez que por las particularidades del caso, tal o cual parámetro debe ser medido ya sea más alto o más bajo respecto a otro y no de manera igualitaria. Por ende, es inconstitucional e inconveniente el violentar el derecho a una justa indemnización de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE."

**g) Primer agravio.** El Tribunal Colegiado declaró inoperante el primer concepto de violación, aduciendo que los argumentos contenidos eran una reiteración de los agravios hechos valer ante el Tribunal Unitario; sin embargo, en la parte en la que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad fue omiso en su estudio.



h) Así las cosas, la determinación es incorrecta, toda vez que de la lectura de ambos escritos, se advierte que no son una copia de argumentos ni el segundo es la reiteración del primero, ello con independencia de que en éstos se plantea la misma problemática (la cual es la indebida interpretación del artículo 1915 del Código Civil Federal); por ende, en ambos se solicitó que dicho precepto fuese objeto de un control de constitucionalidad y convencionalidad.

i) Asimismo, el Colegiado se equivoca al determinar que la inoperancia del concepto de violación también estriba en que el mismo contenía argumentos novedosos, en este caso, que la jurisprudencia 3a./J. 21/92 había dejado de tener vigencia. Ello es así, toda vez que con independencia de que fuera un argumento novedoso o no, el Colegiado estaba obligado de hacerlo notar realizando un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

j) De igual forma, dicha determinación contradice las jurisprudencias de rubros: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR." y "VIOLACIONES PROCESALES. LA OBLIGACIÓN DEL QUEJOSO DE PRECISAR EN LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, DEBE ANALIZARSE ATENDIENDO A LA CAUSA DE PEDIR."

k) Es inconstitucional e inconveniente la interpretación de la última parte del segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, así como la aplicación de la jurisprudencia 3a./J. 21/92, dado que a partir de la reforma constitucional de dos mil once, dicho precepto admite una interpretación conforme, misma que se dejó de realizar y la jurisprudencia citada dejó de tener vigencia.

l) El citado precepto y la jurisprudencia son contrarios a los principios *pro actione* y *pro persona*, así como a los derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia y tutela efectiva, recurso sencillo y efectivo y el de reparación integral del daño.

m) El Tribunal Colegiado, al resolver la legitimación activa para demandar el daño material derivado de la responsabilidad objetiva, omitió decidir sobre la cuestión de constitucionalidad y convencionalidad planteada, es decir, la inter-



pretación conforme del segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, a fin de tener por legitimado al quejoso para recibir la indemnización por la muerte de un familiar cercano, sin la carga de tener que tramitar el juicio sucesorio testamentario. De igual manera, como ya se dijo, omitió resolver sobre la inaplicabilidad de la referida jurisprudencia.

n) La interpretación que omitió y debió hacer el Tribunal Colegiado es la siguiente: *"así, en cuanto al daño patrimonial regulado en el artículo 1915 del Código Civil Federal, en su segundo párrafo última parte, la acepción 'herederos', se debe interpretar con base en la calidad de herederos potenciales que tiene la quejosa con base en el vínculo de parentesco tan cercano con la víctima, sin que sea dable exigir previamente a intentar la acción de reparación de daño patrimonial el trámite del juicio sucesorio, toda vez que incurriría en inversión de tiempo y dinero, es decir, más daños materiales, y con ello la revictimización, en un caso en que es innegable la relación de familia, por ende, dicha potencialidad de heredero debe bastar para atener (sic) por acreditada la legitimación activa para el reclamo del daño patrimonial."*

o) Lo anterior ha sido interpretado por distintos Tribunales Colegiados. Cita en apoyo las tesis de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO MATERIAL Y MORAL EN CASO DE MUERTE. LA LEGITIMACIÓN DEBE ESTABLECERSE A PARTIR DE CÍRCULOS CONCÉNTRICOS DE AFECTO EN TORNO A LA VÍCTIMA, DE MANERA QUE LOS MÁS PRÓXIMOS EXCLUYAN A LOS MÁS LEJANOS.", "RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO MATERIAL EN CASO DE MUERTE. FORMA DE ACREDITAR LA LEGITIMACIÓN DE LOS HEREDEROS CONFORME A LOS PRINCIPIOS *PRO ACTIONE* Y *PRO PERSONA*." y "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA VÍCTIMA FALLECE."

p) Entonces, afirma que sí existen varias posibilidades de interpretar el artículo en comento, conforme al principio *pro persona* y *pro actione*; por lo que la interpretación que le dio el Tribunal Colegiado es inconstitucional e inconvenional, toda vez que existían al menos dos formas de interpretar la citada norma del Código Civil (que el concepto heredero sea declarado mediante juicio sucesorio, o que sea una persona potencialmente heredera por tener el vínculo familiar más cercano) y el tribunal contravino los referidos principios, violando el



derecho al acceso a la justicia y los artículos 8.1, 25 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

q) Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 196/2019 convalidó lo sustentado en diversas tesis, derivando en la jurisprudencia de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN CASO DE MUERTE. LOS FAMILIARES DE LA VÍCTIMA Y NO SÓLO SUS HEREDEROS LEGALMENTE DECLARADOS EN LA SUCESIÓN, TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA (CÓDIGOS CIVILES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO) (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92)."

r) Por último, solicita como petición especial al estudiar el presente recurso se tome en cuenta el criterio aplicado en el recurso de revisión 1585/2020, en el cual se planteó la misma problemática.

**s) Segundo agravio.** El cuarto párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal fue interpretado indebidamente, ya que el mismo fue aplicado en contravención al derecho a obtener la reparación integral del daño contenido en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, tanto el Tribunal Unitario como el Colegiado, aplicaron y confirmaron, respectivamente, que, para el cálculo de la indemnización por daño moral, era dable hacerlo otorgándole un valor específico a cada uno de los parámetros establecidos en el citado párrafo. Sin embargo, a cada uno le dieron el mismo porcentaje.

t) Sostiene que esos parámetros, dependiendo del caso, pueden valer más del 20 % o a veces menos o viceversa, es decir, es inconventional darle el mismo valor porcentual a cada uno, en lugar de que el juzgador analice cuál de ellos amerita mayor o menor valor; de ahí que fijar un tope, violenta el derecho a la justa indemnización. Asimismo, aduce que el daño moral es independiente del daño material y no están vinculados en su cálculo.

u) Insiste en que el Colegiado interpretó el cuarto párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal, confirmando que el monto que se cuantificó por el Tribunal Unitario fue correcto, a pesar de que se expuso de manera clara que dicha interpretación contravenía el artículo 63.1 de la Convención Americana



sobre Derechos Humanos y, además, procede excepcionalmente el recurso por resolver el tema de constitucionalidad e inconvencionalidad planteado en contra a lo previsto en la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.). Cita en apoyo la tesis aislada de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA RESUELVE EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO, CONTRAVINIENDO LOS PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."

v) Afirma lo anterior, toda vez que lo resuelto por el Colegiado cambia el sentido de la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE."

w) Finalmente, solicita la suplencia de la queja con apoyo en el criterio emitido en la contradicción de tesis 36/2021.

## VII. PROCEDENCIA DEL RECURSO

22. Tomando en cuenta los antecedentes del caso y los razonamientos expuestos por el Tribunal Colegiado y por la parte quejosa recurrente, se estima que el presente asunto **actualiza los requisitos de procedencia** de un amparo directo en revisión en atención a las consideraciones que siguen.

### Criterios de procedencia del recurso

23. El recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos establecidos en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo.

24. Al respecto, los requisitos de procedencia han sido interpretados y clarificados en numerosas tesis jurisprudenciales y aisladas de esta Corte y desarrollados normativamente por el Acuerdo General Plenario Número 9/2015. En suma, se ha sostenido que las facultades de este Tribunal Constitucional para conocer de la revisión de un amparo directo se activan cuando en la sentencia se decida o se omita decidir (por haber sido planteado en la demanda) sobre



la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Asimismo, este criterio formal se acompaña con uno de índole sustantivo y de valoración por parte de esta Suprema Corte, el cual consiste en que dichos temas de constitucionalidad entrañen un criterio de importancia y trascendencia.

25. Siendo importante mencionar, para efectos de la resolución del presente asunto, que dicho criterio general de procedencia ha sido objeto de importantes aclaraciones. Por ejemplo, se ha sostenido que la procedencia del recurso se actualiza también cuando es el Tribunal Colegiado el que realiza, *motu proprio*, una interpretación directa de la Constitución o un examen de constitucionalidad de una norma general,<sup>2</sup> así como que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales deben comprenderse tanto las interpretaciones conformes<sup>3</sup> como

<sup>2</sup> Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 63/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 480, con número de registro digital: 2007620, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE ESTE RECURSO CONTRA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LA QUE, *MOTU PROPRIO*, REALIZA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL, NO OBSTANTE QUE NO SE HUBIERE PLANTEADO EN UN JUICIO DE AMPARO PREVIO UN TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD."

<sup>3</sup> Criterio que se refleja en la tesis 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1122, con número de registro digital: 2005237, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, establece las bases procesales del juicio de amparo y contempla la existencia del recurso de revisión en el amparo directo, cuya procedencia se condiciona a la constatación de 'cuestiones propiamente constitucionales'. Así, para determinar cuándo se está en dichos supuestos, se han utilizado criterios positivos –que identifican su naturaleza–, así como negativos –que reconocen cuáles no lo son–; uno de estos criterios negativos consiste en identificar su opuesto, esto es, si se trata de una cuestión de legalidad, la que se define en términos generales como la atinente a determinar la debida aplicación de una ley. Sin embargo, esta distinción no es categórica, al existir casos en los cuales una cuestión de legalidad puede tornarse en una de constitucionalidad, por ejemplo, en el supuesto de la interpretación conforme. Ahora bien, de los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva una exploración progresiva para diferenciar entre una cuestión propiamente de legalidad y una que encierre una interpretación conforme, relevante para determinar la procedencia del recurso de revisión, pues sólo esta segunda interpretación permite su admisión. En ese sentido, la división de





las interpretaciones realizadas por los órganos colegiados que condicionen el examen de violación de derechos de la demanda de amparo.<sup>4</sup>

26. Igualmente, se ha dicho reiteradamente que el tema de constitucionalidad puede ser introducido vía agravios cuando, derivado de las particulari-

categorías de legalidad en oposición a las de constitucionalidad, en términos generales, se ha establecido de la siguiente forma: 1) se tratará de una cuestión de legalidad cuando existan varias interpretaciones de una disposición, y ninguna de ellas tenga la potencialidad de vulnerar la Constitución, por lo cual la opción de una modalidad interpretativa no puede ser materia de escrutinio constitucional, y 2) se tratará de una cuestión constitucional cuando se cuestione que la modalidad interpretativa adoptada, aunque en el ámbito de legalidad, tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma. Por tanto, se está frente a una cuestión de legalidad cuando se reclame que una interpretación es mejor que otra a la luz de los fines de la figura legal en cuestión o se reclame que cierta opción es la que mejor acomoda todas las normas secundarias, pues aunque comparte con aquélla la metodología de buscar la mayor conformidad con ciertos principios o fines, lo relevante es que se trata, en todo caso, de una cuestión interpretativa conforme a lo dispuesto por el legislador, pero no con lo previsto en un contenido constitucional."

<sup>4</sup> Criterio que se refleja en la tesis 1a. XLIX/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 943, con número de registro digital: 164915, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN QUE DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS REALIZAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano terminal en materia de revisión de la constitucionalidad de leyes, tiene facultades para conocer del recurso de revisión contra sentencias que los tribunales colegiados de circuito pronuncien en amparo directo, siempre que en esa instancia subsistan cuestiones propiamente constitucionales, las cuales no sólo comprenden los argumentos relativos a la confrontación de la norma ordinaria con la Ley Suprema, sino también aquellos en los que la afectación al quejoso no deriva de la norma expresamente establecida por el legislador, sino de aquella disposición surgida de la interpretación que lleva a cabo la autoridad responsable. Esto es, si el análisis de constitucionalidad de una ley atiende a dos premisas, por un lado, al parámetro de control que está integrado por el sentido y alcance de la disposición fundamental cuya transgresión se aduce y, por otro, a la disposición objeto de control que deriva de la interpretación de la norma expresa, es innegable que entre las cuestiones materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a determinar si esa interpretación es o no contraria a la Ley Fundamental, condicionando a ese resultado la estimación o declaratoria de constitucionalidad, o bien, la desestimación y consecuente declaración de inconstitucionalidad de la disposición impugnada. Por tanto, cuando se presenta un problema en el que la inconstitucionalidad reclamada no deriva de la disposición expresa contenida en la norma jurídica combatida, sino de la interpretación en un caso concreto, es evidente que el examen de constitucionalidad no se ejecuta directamente sobre aquélla, sino respecto de la que emana del quehacer de las autoridades responsables."



dades del juicio de amparo, los agravios formulados en el recurso de revisión constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad; esto, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte.<sup>5</sup>

### Aplicación al caso concreto

27. Partiendo de las aclaraciones anteriores, como se adelantó, se estima que el recurso es procedente por dos razones interrelacionadas, en relación con dos cuestiones de constitucionalidad diferenciadas.

### *Cuestiones de constitucionalidad*

28. En primer lugar, en la demanda de amparo se advierte que el quejoso sostuvo que la autoridad responsable incurrió en una incorrecta interpretación del artículo 1915, segundo párrafo, del Código Civil Federal y, al hacerlo, generó una violación de los derechos humanos de acceso a la justicia y a la reparación integral. Este artículo establece que procede la reparación del daño material por causa de muerte y que dicha indemnización corresponderá a los "*herederos de la víctima*".

29. Desde el punto de vista del quejoso, tal disposición normativa debe ser sujeta a una determinada valoración normativa acorde a la Constitución, la cual consiste en que el daño patrimonial por la muerte de una persona puede ser accionado por aquellos familiares que por ley estarían llamados a la sucesión legítima (sin necesidad previa de agotar un juicio sucesorio). Esto, a la luz del

<sup>5</sup> Criterio que se refleja en la tesis 1a. XLII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 871, con número de registro digital: 2014101, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA."



contenido y alcance de los referidos derechos humanos de acceso a la justicia y justa indemnización que se explica en la propia demanda.

30. El Tribunal Colegiado señaló que dichos argumentos eran inoperantes (por alegadamente no controvertir la sentencia y por novedosos) e, incluso, afirmó que no era posible aplicar lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) (donde se acepta la legitimación de los herederos por ley para exigir una reparación por daño material), pues se generaría una retroactividad de la jurisprudencia en perjuicio de conformidad con el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

31. En desacuerdo, en el recurso de revisión, se alega que el hecho de que se insista sobre la misma problemática, no significa que con los conceptos de violación no se hayan atacado las consideraciones de la sentencia de apelación. Por el contrario, el recurrente menciona que el Colegiado omitió analizar la cuestión de constitucionalidad planteada en la demanda de amparo, es decir, la interpretación conforme que se solicitó se realizara a la última parte del segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, a fin de tener por legitimado al quejoso para recibir la indemnización patrimonial; además de que aplicó una jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte que ya no se encuentra vigente (con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos) y que contradice la jurisprudencia reciente de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

32. En ese sentido, se estima que se actualiza **una primera cuestión propiamente constitucional**. En la demanda de amparo concurre una solicitud de interpretación constitucional relacionada con el alcance de los derechos de acceso a la justicia y de la reparación integral, para efectos incluso de elegir una interpretación de una norma del Código Civil Federal respecto a quién corresponde exigir la reparación del daño material por la muerte de una persona; siendo que el Colegiado determinó que no era posible atender a dicha solicitud de interpretación constitucional y esa decisión se encuentra efectivamente controvertida mediante el recurso de revisión.

33. Por otro lado, se actualiza a su vez **una diversa cuestión de constitucionalidad** relacionada con el mecanismo de valoración de la indemnización



por daño moral. En la sentencia de apelación, el tribunal afirmó que la indemnización por daño moral debía fijarse atendiendo a una valoración de porcentajes y en relación con el monto fijado para satisfacer el daño material.

34. Así, se dijo que el artículo 1916 del Código Civil Federal establece que para la fijación de la indemnización por daño moral, el Juez lo hará "*tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso*". Consecuentemente, se le asignó un valor de 20 % a cada factor y, posteriormente, se dijo que la indemnización de ese daño moral equivaldría únicamente al 85 % del monto fijado por responsabilidad patrimonial. A partir de ello, se fijó el monto total.

35. En la demanda de amparo, el quejoso sostuvo que esa resolución y el mecanismo de cuantificación afectaban el alcance detallado en dicha demanda del derecho a la reparación integral; solicitando la interpretación directa de ese derecho. Desde su punto de vista, el derecho a la justa indemnización en materia de responsabilidad civil implica que debe repararse cualquier tipo de daño sin topes o montes preestablecidos; por lo que fijar una fórmula a partir de porcentajes ataca el centro del respectivo derecho. Además, el quejoso afirmó que al determinar y valorar dichos factores, se utilizó incorrectamente el factor relativo a la "situación económica de la víctima", contrariando la jurisprudencia de la Suprema Corte.

36. El Tribunal Colegiado declaró infundados estos planteamientos, entre otras cuestiones, porque la Sala responsable sí valoró los diferentes factores que establece el citado artículo 1916 (que son meramente indicativos), porque es al Juez al que le corresponde fijar dicho monto indemnizatorio de acuerdo a las circunstancias del caso y porque no se estableció ningún tope indemnizatorio, sino que se utilizó la indemnización del daño patrimonial como mera referencia o parámetro orientador.

37. Consideraciones que involucran una fijación de criterio sobre el contenido del derecho a la reparación integral y que son refutadas por el quejoso en el recurso de revisión. A saber, para el Colegiado, fijar determinado porcentaje de los factores que componen la reparación y relacionar la indemnización del



daño moral con la del daño patrimonial, no inciden en el alcance del derecho a la justa indemnización; lo cual necesariamente implica un pronunciamiento sobre el alcance de este derecho. Razonamientos que Antonino estima que son directamente contrarios al contenido del aludido derecho humano y que, además, se contraponen con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

38. Se advierte entonces que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del alcance del derecho humano a la reparación integral del daño y/o de justa indemnización y, concomitantemente, apoyado en dicha valoración constitucional, confirmó lo señalado por el Tribunal Unitario que, para el cálculo de la indemnización por daño moral, era dable hacerlo otorgándole un valor específico a cada uno de los parámetros establecidos en el cuarto párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal.

39. Los Tribunales Colegiados son órganos de amparo cuya primordial función es la salvaguarda de la Constitución. Sus sentencias parten necesariamente de la preconcepción del contenido de los derechos involucrados; por ello, una decisión sobre la forma y los límites de cuantificación del daño moral, implica una fijación de postura sobre lo que puede o no puede permitirse a la luz de los derechos de justa indemnización y acceso a la justicia.

40. Así las cosas, es evidente la actualización de esta diversa cuestión de constitucionalidad. Desde la demanda de amparo hay una solicitud de interpretación directa del derecho humano a la reparación integral, el Tribunal Colegiado dio respuesta a dicha petición y el recurrente refuta estas consideraciones de manera explícita en su recurso.

### *Importancia y trascendencia*

41. Cumplimentada la primera exigencia de procedencia, esta Corte estima que esta materia de constitucionalidad cumple a su vez con el criterio sustantivo de procedencia al ser un asunto que permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia. Es cierto que no es la primera vez que nos pronunciamos sobre los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización en relación con la responsabilidad civil.



42. No obstante, la oportunidad que nos brinda el presente asunto es inmejorable para efectos de delinear los contornos internos de los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización cuando se acciona una responsabilidad civil extracontractual objetiva y se demanda por parte de un familiar la reparación tanto de daños patrimoniales como de daños morales o inmateriales; en particular, en relación con la normatividad que regula estas figuras en el Código Civil Federal. Aspectos esenciales para otorgar seguridad jurídica en la aplicabilidad de la responsabilidad civil extracontractual, pues dada la relevancia de los derechos que se encuentran en juego en la vida de las personas, resulta indispensable que esta Corte otorgue una respuesta desde la Constitución.

43. Consecuentemente, vistos conjuntamente, los temas a revisión serán:

**a)** ¿Cuál es el contenido del derecho de acceso a la justicia y si, a partir de tal contenido, es posible interpretar del artículo 1915, segundo párrafo, última porción normativa, del Código Civil Federal que la legitimación para demandar la reparación del daño material en caso de muerte puede hacerse valer por los familiares de las víctimas en su carácter de "herederos"? y

**b)** ¿Cuál es el alcance del derecho a la justa indemnización en torno a la responsabilidad extracontractual objetiva y, a partir de tal alcance, cómo deben interpretarse y aplicarse los distintos factores previstos en el artículo 1916 del Código Civil Federal para efectos de fijar una indemnización por daño moral en este régimen de responsabilidad?

44. Sin que sea obstáculo para esta estimatoria de importancia y trascendencia lo resuelto en la **contradicción de tesis 196/2019** [que se reflejó en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.)] ni lo fallado por esta Primera Sala el diez de noviembre dos mil veintiuno en los **amparos directos en revisión 538/2021 y 539/2021**, en los cuales se abordó la primera cuestión de constitucionalidad apuntada en párrafos previos (asuntos que alcanzaron la votación necesaria para constituir un precedente obligatorio).

45. Ello es así, primero, porque lo resuelto en la contradicción de tesis se ocupó de la legislación de la Ciudad de México y del Estado de Guerrero. No



se abarcó formalmente a la legislación federal. Segundo, porque aunque en los referidos amparos directos en revisión se realizó una exhaustiva interpretación directa de los derechos al acceso a la justicia y justa indemnización para efectos de exigir la indemnización del daño patrimonial en caso de la muerte de un familiar mediante el régimen de responsabilidad civil objetiva, la resolución se enfocó en el texto de la legislación del Estado de Sonora.

46. Por ende, si bien parte de la interpretación constitucional realizada en tales precedentes será utilizada en este fallo, el presente caso implicará una reflexión justamente sobre la forma en que aplican tales consideraciones respecto al Código Civil Federal; lo que nos permitirá delinear ciertas reglas y principios de apreciación judicial para la cuantificación y valoración de los distintos factores que dan pie a fijar una indemnización por daño moral.

47. Lo anterior no significa que esta Corte tenga que replicar sus consideraciones por cada entidad federativa y Código Civil; más bien, la importancia y trascendencia se actualiza porque el texto del Código Civil Federal tiene ciertas particularidades que han sido tomadas en cuenta por esta Primera Sala para efectos de desarrollar mucha de la doctrina jurisprudencial imperante en materia de daños; por lo que se estima necesario hacer un pronunciamiento en concreto en relación con este código.

48. Por último, y éste es un elemento adicional para justificar la importancia y trascendencia, a diferencia de lo ocurrido en los citados amparos directos en revisión, el presente caso nos permitirá realizar un pronunciamiento específico sobre si era aplicable la jurisprudencia que se refleja en la tesis 3a./J. 21/92, la cual alude al Código Civil del entonces Distrito Federal, pero cuyo texto es idéntico al contenido vigente del Código Civil Federal; por lo que se estima imprescindible hacer consideraciones sobre este punto a fin de otorgar seguridad jurídica en torno a un criterio de vital importancia para la materia de derecho de daños, el cual ha sido objeto de conflictos interpretativos entre diversos Tribunales Colegiados.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

49. Esta Primera Sala considera parcialmente **fundados** los agravios del recurso de revisión. Esto es suficiente para **revocar** la sentencia de amparo y



**devolver** el asunto al Tribunal Colegiado para que se pronuncie nuevamente atendiendo a nuestras consideraciones y efectos.

50. En suma, para la recurrente, la interpretación que se hace de los derechos a la justa indemnización y acceso a la justicia por parte del Tribunal Colegiado se aparta del adecuado contenido y alcance de dichos derechos que se prevén en la Constitución y en los tratados internacionales; esto conlleva que, desde su punto de vista, por un lado, resulte inconstitucional la interpretación sustentada en la sentencia de amparo del artículo 1915, segundo párrafo, última porción normativa, del Código Civil Federal (misma que permitió determinar la falta de legitimación en el juicio para demandar la reparación del daño patrimonial como padre del fallecido) y, por otro lado, se realice una incorrecta valoración y aplicación de los parámetros para fijar una indemnización por daño moral en un régimen de responsabilidad objetiva en relación con lo dispuesto en el artículo 1916 del aludido Código.

51. **Esta Primera Sala comparte estas apreciaciones.** Contrario a la posición del Tribunal Colegiado, el derecho de acceso a la justicia tiene como consecuencia que no puedan imponerse requisitos para presentar una acción que generen cargas desproporcionales en las personas que pretenden acceder a los tribunales, como puede ser la necesaria presentación de un juicio sucesorio para hacer valer una pretensión de responsabilidad civil extracontractual cuya razón de ser no es ejercer derechos que se transmiten *mortis causa*.

52. Por ello, para efectos de respetar el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en la Constitución y en diversos tratados internacionales, el artículo 1915, segundo párrafo, en su última porción normativa, del Código Civil Federal **debe interpretarse de conformidad** con la Constitución a fin de entender por "herederos" de la víctima a los familiares de ésta, acotándose a las personas que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del *de cujus*.

53. Por su parte, los distintos factores que se detallan en ley para efectos de fijar una indemnización por daño moral (como los que se describen en el artículo 1916 del Código Civil Federal), no pueden aplicarse acriticamente y de manera mecánica, asignándoseles porcentajes fijos para su cálculo, sin explicación de la incidencia y alcance de cada factor en el caso concreto; mucho





menos puede asimilarse y limitarse, directa o indirectamente, esa indemnización con la que corresponde al daño moral. De hacerlo se transgrede el correcto alcance del derecho humano a la reparación integral: los daños materiales y los inmateriales, aunque pueden originarse de un mismo hecho, son supuestos diferenciados y obedecen a lógicas distintas.

54. Es indudable que, en caso de muerte, la indemnización por daño moral se refleja en una asignación de dinero y que ello derivará de una apreciación del juzgador en cada caso concreto. Sin embargo, esa apreciación no puede llevar al juzgador a señalar que a cada factor descrito en ley le corresponde el mismo porcentaje para el cálculo final del monto, sin mayores explicaciones, sin analizar las implicaciones de cada uno de esos factores, sin examinar si debe atenderse a todos o a sólo ciertos factores dependiendo del régimen de responsabilidad civil de que se trate y del caso concreto, o cuál es la utilidad o finalidad de cada factor, entre otros muchos aspectos.

55. Para explicar a detalle estas conclusiones, siguiendo entre otros (y por ser los más recientes) lo fallado en los citados **amparos directos en revisión 1585/2020**,<sup>6</sup> **538/2021**<sup>7</sup> y **539/2021**,<sup>8</sup> el presente apartado se dividirá en dos apartados: en el primero, se abordará el tema relativo al acceso a la justicia y la legitimación para demandar la reparación del daño patrimonial por parte de los familiares de una persona fallecida **(A)** y, en el segundo, se tratará el tema de la cuantificación del daño moral en un régimen de responsabilidad civil objetiva en atención al derecho a una reparación integral **(B)**.

<sup>6</sup> Fallado por esta Primera Sala el trece de enero de dos mil veintiuno por mayoría de cuatro votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra, reservándose su derecho a formular voto particular. Del contenido de ese voto se advierte que consideraba que el recurso era improcedente, pues no se trataba de la primera aplicación en perjuicio de las normas del Código Civil sonorense.

<sup>7</sup> Fallado por esta Primera Sala el diez de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente.

<sup>8</sup> Fallado por esta Primera Sala el diez de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente.



## A

### **Derecho de acceso a la justicia y la legitimación para reclamar la indemnización por daño material ante la muerte de una persona en un régimen de responsabilidad civil objetiva**

56. Como se señaló al inicio de esta ejecutoria, en su primer agravio Antoino sostiene que el Tribunal Colegiado realizó un inadecuado estudio de su solicitud de interpretación constitucional en relación con el derecho de acceso a la justicia, en torno a la interpretación de la última porción normativa del segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal. De igual manera, alega que existió una inadecuada aplicación de la jurisprudencia 3a./J. 21/92, misma que ya no es vigente, que contradice jurisprudencia de la Primera Sala y que además implica una violación al alcance del derecho a la justa indemnización delineado en nuestra doctrina constitucional.

57. Esta Suprema Corte coincide fundamentalmente con estos razonamientos. El órgano de amparo calificó como inoperante la cuestión de constitucionalidad, afirmando que era una repetición de los argumentos de la apelación y que ciertos razonamientos eran novedosos. No se comparte esta lectura.

58. La insistencia en un argumento no implica automáticamente una repetición; en particular, cuando es posible apreciar en la demanda de la parte quejosa que se interiorizó en sus conceptos de violación las premisas que dieron lugar a la sentencia de apelación, contra-argumentando dicho criterio judicial a la luz del marco de derechos humanos aplicable. Incluso, solicitando la interpretación directa del derecho de acceso a la justicia y la interpretación conforme de la norma legal involucrada.

59. Asimismo, en la sentencia de amparo se advierten consideraciones expresas que tienden a justificar la aplicación al caso de la jurisprudencia. En concreto, se dice que de adoptar una postura contraria, se violaría el principio de no retroactividad de la jurisprudencia plasmado en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo. Nuevamente hay un error de apreciación. Como se explicará más adelante, el Tribunal Colegiado no fue cuidadoso en advertir los elementos que sustentan la aplicación de la citada jurisprudencia 3a./J. 21/92 ni que éstos difieren del caso concreto; además se adoptó una interpretación del principio de retroactividad de la jurisprudencia que se aparta del criterio vigente del Tribunal Pleno.



60. Por todo lo anterior, esta Primera Sala pasa a resolver el planteamiento de constitucionalidad formulado por el quejoso y, para ello, se dividirá este apartado de la sentencia en dos secciones: en la primera aludiremos a nuestra concepción sobre el derecho a la justicia (**A.1.**) y, en la segunda, explicaremos cómo debe entenderse el artículo 1915 del Código Civil Federal (**A.2.**).

### A.1.

#### Derecho de acceso a la justicia

61. El derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en los artículos 14, 17, 20, apartados B y C, de la Constitución Federal, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH"). Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en señalar que uno de los elementos integrales del acceso a la justicia es el *derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*. Esto quiere decir que la garantía de este segundo derecho es una condición de posibilidad del acceso a la justicia, por lo que su violación entraña una transgresión al derecho más general de acceso a la justicia.<sup>9</sup>

62. En cuanto al contenido específico del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) esta Primera Sala lo definió 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 tal decisión."<sup>10</sup> De esta definición cabe poner especial énfasis en tres elementos:

<sup>9</sup> Cfr. Entre otros, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 352/2012, sentencia del diez de octubre de dos mil doce, fallada por unanimidad de votos, p. 13; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 1159/2014, sentencia del diez de septiembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos, párrs. 55-56, y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 993/2015, sentencia del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, fallada por unanimidad de cuatro votos, párr. 52.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, con número de registro digital: 2015591, de rubro y texto: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. 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



a) que el acceso a la jurisdicción es "*dentro de los plazos y términos que fijen las leyes*"; b) que este acceso debe ser "*de manera expedita*", y c) que el acceso que se debe garantizar es a los "*tribunales independientes e imparciales*".

63. En ese tenor, lo primero que debe destacarse es que ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la tutela jurisdiccional efectiva puede segmentarse en tres etapas, a las que corresponden tres derechos con contenido propio: "(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 concierne el derecho al debido proceso*; y, (iii) una *posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas*."<sup>11</sup>

64. Respecto a la primera vertiente, dado que el acceso a la jurisdicción debe ser, conforme a nuestra definición, "*dentro de los plazos y términos que fijen las leyes*", se ha reconocido que es perfectamente válido que "*el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá distintos requisitos*

---

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, 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.', la 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 tal 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 concierne el derecho al debido proceso*; y, (iii) una *posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas*. Ahora, los derechos 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."

<sup>11</sup> Ibid.



*de procedencia que se deberán cumplir para justificar el accionar del aparato jurisdiccional".<sup>12</sup> Sin embargo, se ha dicho que tal potestad está condicionada a tener fundamento en ley y a cumplir criterios de proporcionalidad (como se explicará a continuación).*

65. Es decir, la exigencia de que el acceso a la jurisdicción sea "*dentro de los plazos y términos que fijen las leyes*" implica examinar varios aspectos. Uno, el que corresponde a una garantía fundamental para los justiciables: que los requi-

<sup>12</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 993/2015, *Ob. Cit.* párr. 58. Este criterio quedó expresado en la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 213, con número de registro digital: 2015595, de rubro y texto: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."



sitos de acceso a la jurisdicción tienen que estar previstos en ley. Los Jueces pueden *interpretar* los diversos requisitos establecidos por el legislador, pero de ninguna manera *erigir* nuevas condicionantes. El texto de la ley es un límite y un presupuesto necesario (aunque no suficiente)<sup>13</sup> para que podamos hablar de una restricción válida al acceso a la jurisdicción.

66. Y otro es que el acceso a la jurisdicción debe ser "*de manera expedita*". Este requisito, tal como establecimos en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, "*significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.*"<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Se afirma que es una condición necesaria pero no suficiente porque, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) (citada *supra*, nota 12), los requisitos de procedencia de las acciones deben ser racionales, proporcionales y no resultar discriminatorios.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759, de rubro y texto: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse 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. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el



67. En consecuencia, por lo que hace a la vertiente previa al juicio del derecho de acceso a la justicia, esta Primera Sala ha afirmado de manera contundente que ésta implica que es posible que el legislador establezca en ley requisitos para plantear una determinada pretensión ante los tribunales; no obstante, tal potestad no es absoluta, sino que tales requisitos deben asegurar que el acceso a la jurisdicción sea expedito y que no se conviertan en condiciones que impidan u obstaculicen de manera irrazonable o desproporcional el acceso a la justicia. Requisitos que, en su caso, para verificar su regularidad constitucional, deben sujetarse a un examen de proporcionalidad.

## A.2.

### Análisis del caso concreto

68. El artículo 1915<sup>15</sup> del Código Civil Federal establece lo siguiente:

"Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

"Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

"Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

---

de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."

<sup>15</sup> Vigente al momento de presentación de la demanda. Este artículo sufrió una modificación el diecinueve de enero de dos mil dieciocho, únicamente para sustituir como elemento para cuantificar el daño material el salario mínimo por la Unidad de Medida y Actualización.



"Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este código."

69. El problema jurídico planteado consiste en resolver cuál es el alcance de la porción normativa del segundo párrafo que indica "[e]n caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima", a la luz del derecho de acceso a la justicia.

70. Sobre este aspecto, debe resaltarse lo fallado por esta Primera Sala en la **contradicción de tesis 196/2019**<sup>16</sup> [que dio lugar a la tesis 1a./J. 89/2019

<sup>16</sup> Fallada el seis de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

La respectiva tesis se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 284, con número de registro digital: 2021257, teniendo el rubro y texto que sigue: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN CASO DE MUERTE. LOS FAMILIARES DE LA VÍCTIMA Y NO SÓLO SUS HEREDEROS LEGALMENTE DECLARADOS EN LA SUCESIÓN, TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA (CÓDIGOS CIVILES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO) (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92). Conforme al artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, en caso de muerte la indemnización por responsabilidad civil corresponderá a las personas que dependan económicamente de la víctima y a falta de éstos, a sus herederos. Por su parte, el artículo 1915, párrafo segundo, del Código Civil de la Ciudad de México, establece que en caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. En función de dichos preceptos y de una nueva reflexión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona la jurisprudencia 3a./J. 21/92 y en su lugar establece que cuando la ley hace referencia a los herederos de la víctima para efectos de definir quién tiene legitimación activa para hacer valer en juicio la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar los daños materiales ocasionados por la muerte de una persona, dicha fórmula no debe interpretarse en un sentido literal para entender que sólo la tendrán los herederos legalmente declarados en la sucesión de la víctima, quienes además sólo podrán actuar a través del albacea. Esto porque dicha interpretación impone una restricción injustificada al derecho de acción de quien se estima afectado, en tanto se le obligaría a tramitar de manera previa un proceso distinto a aquel en el cual pretende obtener la reparación, como lo sería el procedimiento sucesorio a fin de obtener la declaratoria de herederos respectiva, así como la designación del albacea, con todas las cargas que ello implica. Por el contrario, esta referencia debe interpretarse en un sentido amplio para entender que tienen legitimación activa para reclamar el daño material ocasionado por responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona, sus familiares, entendiéndose por éstos las personas que conforme a la ley de la materia estarían llamados a ser sus herederos intestamentarios, por lo que para efectos de la legitimación activa en juicio bastará con que el actor acredite su entroncamiento con la persona fallecida a fin de que el juzgador esté en posibilidades de comprobar que se trata de uno de estos sujetos. Finalmente, se precisa que para efectos de esta legitimación activa no opera la regla que establece





(10a.)), en la que justamente el problema jurídico que abordamos fue resolver quién tenía legitimación activa para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva con el objeto de reclamar el daño material generado como consecuencia de ocasionar la muerte de una persona. Los argumentos más importantes de este precedente son los siguientes:

- En principio, cabe subrayar que en este precedente se analizaron las legislaciones civiles de la Ciudad de México y del Estado de Guerrero, en las que las respectivas disposiciones normativas señalaban que en caso de muerte, la indemnización por daño patrimonial correspondería a los "*herederos de la víctima*". La pregunta que se hizo esta Suprema Corte es si dicha indicación normativa debía interpretarse de manera literal o cabía otra interpretación que salvaguardara de mejor manera el derecho de acceso a la justicia.

- En ese tenor, como primer aspecto, esta Primera Sala indicó que una interpretación literal de exigencias de este tipo era aparentemente neutra y no refle-

---

que los parientes más próximos excluyen a los más lejanos, pues tratándose del derecho a ser reparado, todos los familiares de la víctima –en los términos precisados– que estimen haber sufrido un daño material pueden concurrir al juicio."

**Precedente:** "Contradicción de tesis 196/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y los Tribunales Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 6 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez. ..."

**"Nota:** Esta tesis se publicó el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que interrumpe el criterio sostenido en la diversa 3a./J. 21/92, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE).", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 59, noviembre de 1992, página 18, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de diciembre de 2019.

"Tesis de jurisprudencia 89/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

"Esta tesis se publicó el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de diciembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."



jaba un conflicto constitucional; sin embargo, se advirtió que para determinar que alguien tiene el carácter de heredero, era necesario el trámite previo de la sucesión (sea judicial o extrajudicial, testamentaria o intestamentaria), así como la asignación del albacea que habría de actuar en representación. Por ende, se estimó que la interpretación literal impactaba en el derecho de acceso a la justicia del promovente (concretamente en su vertiente del derecho de acción), pues el ejercicio de la acción se condicionaba a un procedimiento sucesorio previo en el que se obtuviera la declaración como heredero y la designación del albacea.

- Identificada esta limitación, para efectos de decidir si el respectivo requisito era o no una exigencia adecuada, se llevó a cabo un examen de proporcionalidad. Así, se precisó que la medida tenía por objeto dotar de certeza a las personas y operadores jurídicos sobre a quién le corresponde el derecho de reclamar la indemnización, lo que se traducía en un fin constitucionalmente válido; esto, porque dar claridad se traduce en una garantía al ejercicio del derecho de acceso a la justicia porque permite saber a quién le corresponde la titularidad de la acción.

- Continuando con el test, se determinó que la medida era idónea y necesaria, toda vez que al atender a la literalidad de la norma, las personas que se encuentren ante dicho supuesto puedan saber con mayor facilidad quién puede acudir ante los órganos judiciales a plantear este tipo de reclamaciones. No obstante lo anterior, se advirtió que la medida no era proporcional, pues no existía un equilibrio entre el fin buscado (dotar de certeza jurídica respecto de quién tiene el derecho de acción) y la restricción que la interpretación literal genera en el derecho de acción.

- A nuestro juicio, si atendiendo a la interpretación literal de los preceptos la indemnización por daño material por concepto de responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona corresponde a los herederos de la víctima y por éstos se entiende quienes han sido declarados como tales en los procedimientos sucesorios respectivos, resulta entonces que el derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta además que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios.



- En adición, se consideró que la medida arrojaba una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la justicia, en su vertiente del derecho de acción, porque el resultado que arroja la interpretación literal no se corresponde con la configuración del derecho a la reparación en estos casos, lo que significa que la restricción analizada no se justifica tampoco desde la perspectiva de la figura indemnizatoria; la explicación de esta afirmación fue porque el derecho a la reparación surge como consecuencia de la muerte de una persona por un supuesto de responsabilidad civil objetiva y no es un derecho que nazca a favor del finado para luego transmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos.

- Así, se destacó que el derecho a la reparación nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de la persona, es decir, son éstos los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión *mortis causa*; de forma que los artículos ahí analizados, preveían que la acción de responsabilidad civil en principio es intransmisible y sólo pasaba a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

- Por lo anterior, se determinó que el derecho a la reparación en caso de muerte de una persona no puede tratarse de un derecho que nazca a favor del finado porque: (i) el hecho que ocasiona el surgimiento del derecho a la reparación es la muerte de la víctima; y (ii) pero además, si se considerara que la víctima puede transmitir el derecho a favor de sus herederos, tendría que intentarlo en vida, lo cual es fácticamente imposible.

- Ante la imposibilidad comprobada, se concluyó que si la ley reconoce expresamente un derecho a la reparación patrimonial como consecuencia de la muerte de una persona, era claro que el derecho no nacía en favor de la víctima para transmitirse a sus herederos, sino que se trataba de un derecho que nace directamente en cabeza de quienes sufren el daño material.

- Expuesto lo anterior, se fijó que si la interpretación literal arroja un resultado restrictivo del derecho de acceso a la justicia en su vertiente del derecho de acción, dicha interpretación no se justifica en tanto el sacrificio que se impone es demasiado fuerte frente al beneficio obtenido, y además la medida no encuentra armonía ni congruencia con la configuración del derecho a la reparación, debe concluirse entonces que dicha restricción no puede considerarse razonable.



- Como consecuencia, se atendió al principio de supremacía constitucional y la aplicación del principio pro persona, para encontrar otra opción interpretativa distinta a la literal, que equilibrara la necesidad de dar certeza jurídica y efectividad del derecho de acción. Así, se consideró que para llegar a dicho equilibrio se debía entender por herederos de la víctima **a sus familiares** y otorgar a ellos la legitimación activa para iniciar la acción de responsabilidad civil objetiva en aquellos casos que se reclame el daño patrimonial generado como consecuencia de la muerte de una persona; aunado a que por familiares de la víctima deberían atenderse aquellos que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del *de cuius*, de tal suerte que serán ellos quienes podrán ejercer la acción y por tanto, iniciar el juicio a fin de reclamar el daño material generado por responsabilidad civil objetiva como consecuencia de la muerte de una persona.

- En razón de lo anterior, se precisó que con esta definición no se quiere señalar que sólo las personas **que efectivamente** hereden vía intestamentaria son quienes tienen legitimación activa en el juicio para reclamar la indemnización de mérito, sino que para cumplir con dicho presupuesto procesal basta con que quien acuda a juicio acredite a partir de su entroncamiento con la víctima, ser alguno de los sujetos que de acuerdo a la ley de la materia **estaría** llamado a heredar por la vía intestamentaria.

- Finalmente, se hizo la precisión de que no se surte la regla que establece que los parientes más próximos excluyen a los más remotos, puesto que por especialidad, tratándose del derecho a la reparación, debe prevalecer la regla consistente en que todo aquel que haya sufrido un daño o un perjuicio derivado de un hecho ilícito tiene derecho a ser reparado, por lo que todas las personas que se ubiquen como familiares de la víctima en los términos precisados, que se estimen afectados materialmente por su muerte, tienen derecho a acudir a juicio a reclamar la reparación, aun ante la concurrencia de otros familiares; y (ii) la conclusión alcanzada, no dice respecto a quién tiene derecho a ser indemnizado, pues dicho aspecto corresponderá en todo caso al análisis de fondo del juicio respectivo, en el que habrá de valorarse quién sufrió efectivamente un daño material o un perjuicio.

- Además, se estableció que el hecho de reconocer que los primeros afectados con la muerte de una persona son sus familiares, por eso es a ellos a



quienes se les otorga la legitimación activa para hacer valer en juicio el derecho a la reparación cuando la ley refiere que *la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima*; pero no porque se estime que ese derecho se transmite *mortis causa*, sino porque se presume que son los familiares los primeros en resentir la afectación derivada de la muerte de una persona; por eso son ellos los sujetos que llenan el contenido de dicha fórmula normativa para efectos únicamente de la legitimación activa.

**71. Expuestas las consideraciones del precedente, consideramos que nos encontramos en similar supuesto de valoración constitucional.** En atención a nuestra apreciación del derecho de acceso a la justicia, el artículo 1915, segundo párrafo, última porción normativa, del Código Civil Federal resulta válido si se interpreta de conformidad con la Constitución.

72. En suma, el derecho de acceso a la justicia implica que los requisitos legales deben cumplir requisitos de proporcionalidad para que la tutela jurisdiccional sea efectiva y expedita; de no hacerlo, se podría generar una afectación grave a ese derecho. Bajo ese tenor, esta Primera Sala estima que el artículo **1915, segundo párrafo, del Código Civil Federal**, en la parte que dice que en caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima, **admite al menos dos interpretaciones posibles.**

73. **La primera** radica en que son herederos los que así sean declarados en términos de ley –judicial o extrajudicialmente en la sucesión testamentaria o intestamentaria–, los cuales además deberían actuar a través del albacea designado en la sucesión, elementos que debían estar acreditados desde el primer momento. **Esta opción interpretativa es inconstitucional** en atención al aludido contenido del derecho de acceso a la justicia, toda vez que es una medida que adolece de proporcionalidad en sentido estricto.

74. El derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta además que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios. Por lo tanto, el sacrificio al cual se somete el derecho de acción es demasiado fuerte frente a la tutela del principio de seguridad jurídica.



75. Además, se insiste, la acción por responsabilidad civil extracontractual objetiva por la muerte de un familiar no es un derecho que nazca en favor del finado para luego transmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos.<sup>17</sup> El derecho a la reparación en este supuesto nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de un tercero; es decir, son éstos **los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión mortis causa**. Diferente supuesto es cuando el fallecido intentó la acción todavía en vida.

76. Ahora, **una segunda opción interpretativa** es que el concepto de heredero abarque a los familiares de la persona fallecida, acotándose a las personas que por ley estarían llamadas a la sucesión legítima; modalidad interpretativa que esta Primera Sala estima sí cumple con las exigencias del test de proporcionalidad para respetar el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia.

77. Es una medida que tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica a quienes pretendan obtener una reparación del daño patrimonial por la muerte de un tercero. Medida que, conforme al citado precedente, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, ya que tiende directamente a la consecución de dicho fin y no observamos medidas alternativas igualmente idóneas; adicionalmente, los beneficios superan los costos, toda vez que aunque se acota las personas que de manera primigenia puedan acudir a exigir una reparación patrimonial por la muerte de un tercero, esa limitación es funcional a lo que se busca con una indemnización de este tipo: que las personas que se consideran son las primeras afectadas por la muerte de una persona, puedan acudir ante los tribunales para exigir una reparación por el daño provocado por otra persona que no tienen el deber de soportar.

---

<sup>17</sup> En la doctrina, a este supuesto se le conoce como un daño patrimonial puro, el cual es aquel en el que hay una afectación meramente patrimonial (disminución del patrimonio), sin haberse causado un daño a la persona o a sus cosas; y esto justamente ocurre cuando una persona, sin haber sido directamente afectada en su integridad personal o en sus cosas, sufre un menoscabo patrimonial con motivo del daño generado a un tercero (por ejemplo, el daño que sufrió su madre o su hermano) derivado de lesiones corporales o muerte. A este último caso se le conoce como "daño patrimonial puro de relación". Para un mayor análisis de estos supuestos, véase, Martín Casals, Miquel y Solé Feliú, Josep, "Capítulo 32. 'Pure economic loss': La indemnización de los daños patrimoniales puros", en *Derecho Privado Europeo*, Constitución y Leyes-CODEX, 2003, pp. 883 a 920.



78. En consecuencia, atendiendo al caso concreto, **se llega a la convicción que respecto a lo previsto en la última porción normativa del segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, se debe entender por "herederos" de la víctima a los familiares de éste, acotándose a las personas que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del de *cujus*.** Concretamente, se debe corroborar la legitimación de quienes acuden a juicio con base en el artículo 1602 del Código Civil Federal, el cual prevé que: "*Artículo 1602. Tienen derecho a heredar por sucesión legítima: I. Los descendientes, cónyuges, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o el concubinario, si se satisfacen en este caso los requisitos señalados en el artículo 1635. ...*"

79. Sin que en este momento, y esto es muy importante aclararlo, se emita un pronunciamiento anticipado sobre si el criterio de legitimación relativo a ser heredero es exclusivo o también cabe la posibilidad de aceptar el criterio de dependencia económica para efectos de exigir la reparación patrimonial en caso de muerte; si es posible o no que ambos criterios confluyan o cómo pueden o no coincidir.

80. Tampoco nos estamos pronunciando entonces sobre a quién ni cómo se distribuye la indemnización por responsabilidad patrimonial en caso de muerte cuando se trate de un solo perjudicado o de varios perjudicados en razón de dicha muerte (ya sea por la sucesión y/o relación de dependencia económica o familiar) o sobre otros aspectos relativos a qué ocurre en el caso en que una o varias personas hayan obtenido la reparación por daño patrimonial en caso de muerte de su familiar y existan otras personas igualmente legitimadas con el mismo o mejor derecho y que no formaron parte del respectivo juicio.

\*\*\*\*\*

81. Ahora bien, superada la duda interpretativa del artículo 1915 planteada por el quejoso, debe atenderse a su vez la problemática relacionada con la aplicabilidad o no de lo fallado el cinco de octubre de mil novecientos noventa y dos en la contradicción de tesis 9/1992, que se reflejó en la tesis de jurisprudencia 3a./J. 21/92, de rubro y texto:<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Tesis publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 59, noviembre de 1992, página 18, con número de registro digital: 206772.



"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE). Si del texto expreso de los artículos 1915 y 1836 mencionados, se desprende con claridad que la intención del legislador en cuanto a que quienes están legitimados para reclamar la indemnización a que esos preceptos se refieren son los herederos de la víctima, no ha lugar para hacer alguna interpretación en sentido diverso; de tal suerte que no cualquier familiar está legitimado para incoar la acción de responsabilidad civil objetiva sino precisamente los herederos, en su caso, por conducto del albacea de la sucesión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1705 del Código Civil para el Distrito Federal y su correlativo 1620 del Estado de Jalisco."

82. Para el Tribunal Colegiado no podía aplicarse la citada tesis de jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) (que interrumpió la recién transcrita tesis 3a./J. 21/92). Ello, porque al momento en que se emitió la sentencia de apelación (veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve), todavía no era de aplicación obligatoria ante su falta de su publicación [la tesis 1a./J. 89/2019 (10a.) se publicó hasta el seis de diciembre de dos mil diecinueve].

83. Además, porque de aplicarse se generaría un efecto retroactivo de la jurisprudencia en perjuicio de las partes en el juicio de origen. Para el Tribunal Colegiado, la jurisprudencia 3a./J. 21/92 de la Tercera Sala de la Suprema Corte era obligatoria desde el inicio del juicio de origen, ya que los justiciables orien-

---

**Precedente:** "Contradicción de tesis 9/92. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ausente previo aviso a la presidencia: Miguel Montes García. Ponente: Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez. Secretario: Anastacio Martínez García. "Tesis de Jurisprudencia 21/92. Aprobada por la Tercera Sala de este Alto Tribunal en sesión de cinco de octubre de mil novecientos noventa y dos, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez e Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez. Ausente previo aviso a la presidencia: Miguel Montes García."





taron su proceder jurídico o estrategia legal conforme a ese criterio y, por ende, no era dable la sustitución o modificación de ese criterio al afectar situaciones legales ya definidas.

84. Para justificar esa postura, se citó el criterio de la Segunda Sala que se refleja en la tesis 2a./J. 199/2016 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.",<sup>19</sup> en la que se dice

<sup>19</sup> Tesis publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 464, con número de registro digital: 2013494, de texto: "De acuerdo al citado principio, la jurisprudencia puede aplicarse a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre y cuando ello no conlleve un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece cuando: (I) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; (II) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y (III) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. De ahí que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica–, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas, pues ello conllevaría corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual, se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo."

#### **Precedentes:**

"Amparo directo en revisión 5157/2014. Grupo PM, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Alberto Pérez Dayán. Mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

"Amparo directo en revisión 1881/2015. Rodrigo Tostado Rodríguez. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Rafael Quero Mijangos.

"Amparo directo en revisión 1413/2016. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 26 de octubre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

"Amparo directo en revisión 2501/2016. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 16 de noviembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina



que el efecto retroactivo de una jurisprudencia en perjuicio se da cuando: i) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; ii) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, iii) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables.

85. Al respecto, en primer lugar debe señalarse que es dudosa la premisa sobre la que partió el Tribunal Colegiado. Es decir, no es absolutamente claro que la referida tesis 3a./J. 21/92 consistiera en un criterio obligatorio para resolver el respectivo asunto.

86. Por un lado, desde un plano meramente formal, de una lectura de la sentencia de la contradicción de tesis 9/1992, se advierte que se trata de una jurisprudencia que surgió tratándose del ámbito de aplicabilidad de las legislaciones del entonces Distrito Federal y del Estado de Jalisco. Los criterios contendientes no abarcaron un caso del régimen federal.

---

Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

"Amparo directo en revisión 2500/2016. María Elena Vera Villagrán. 23 de noviembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

"Tesis de jurisprudencia 199/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre de dos mil dieciséis.

**"Nota:** Por ejecutoria del 13 de septiembre de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró sin materia la contradicción de tesis 89/2017 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, por lo que respecta a los amparos directos en revisión 5157/2014 y 1881/2015, asimismo fue declarada inexistente la misma contradicción de tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva, por lo que respecta a los amparos directos en revisión 1413/2016, 2500/2016 y 2501/2016.

"Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 244/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 4 de junio de 2019.

**Nota:** "Esta tesis se publicó el viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."



87. Por otro lado, al margen de una mera apreciación textual y formal, es cierto que en el momento en que se emitió la referida tesis 3a./J. 21/92, existía únicamente el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Sin embargo, no puede pasarse por alto que dichas legislaciones adquirieron cada una su ámbito de validez por virtud de la reforma publicada el veintinueve de mayo de dos mil en el Diario Oficial de la Federación.

88. Esa decisión legislativa dio lugar a nuevos contenidos normativos para cada orden jurídico (el Federal y el del entonces Distrito Federal); consiguientemente, cabe una reflexión sobre si todas las jurisprudencias que abordaron el anterior código en materia común y en materia federal tienen aplicabilidad automática para el Código Civil Federal o, más bien, en cada caso concreto, debe valorarse si siguen o no presentes en la legislación federal los supuestos materiales que dieron lugar al criterio jurisprudencial surgido con el anterior código.

89. Bajo estas premisas, no se advierte en la sentencia de amparo que el Tribunal Colegiado haya explicado las razones para considerar que era aplicable la tesis 3a./J. 21/92 (que alude explícitamente a la legislación del entonces Distrito Federal). Tampoco hay argumentos relativos a porqué dicha tesis sigue o debe seguir siendo aplicable para el Código Civil Federal, a pesar de la citada reforma de dos mil.

90. Es verdad que el texto de los artículos 1915 del Código Civil Federal y el artículo 1915 del Código Civil de la Ciudad de México tienen prácticamente el mismo texto y el federal deriva del contenido del local; empero, ello no solventa la deficiencia argumentativa del Tribunal Colegiado.

91. Ahora bien, suponiendo bajo un criterio sustantivo que pueda considerarse como aplicable la tesis 3a./J. 21/92 (al compartir el Código Civil Federal y el Código Civil de la Ciudad de México el mismo texto y antecedentes legislativos),<sup>20</sup> esta Primera Sala no comparte la forma en que el Tribunal Colegiado refutó entonces la aplicabilidad de las consideraciones vertidas por esta Suprema

<sup>20</sup> Siendo que, de una valoración comparativa de ambos sistemas normativos, se advierte que ambos Códigos parten de las mismas premisas y regulan de la misma forma el régimen de responsabilidad civil.



Corte en la citada jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.), la cual interrumpió la tesis 3a./J. 21/92. Criterio jurisprudencial que ya se encontraba vigente al momento de dictar la sentencia de amparo.

92. Sobre este punto, el Tribunal Colegiado dijo que se generaría una aplicación retroactiva en perjuicio y fundamentó su decisión, entre otras razones, en lo fallado por la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.). Esta Primera Sala considera necesario subrayar que, aunque sigue formalmente vigente este criterio jurisprudencial sobre el principio de no retroactividad de la jurisprudencia de la Segunda Sala, se estima que los tribunales de este país tienen que ser bastante cuidadosos en su uso para no entrar en conflicto con un criterio posterior del Tribunal Pleno.

93. El dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la **contradicción de tesis 182/2014**.<sup>21</sup> Durante su discusión, se abordó el tema de si todo hecho o acto de las personas que intervienen en un juicio que se basó en una jurisprudencia debía permanecer incólume; pues de cambiarse, se afectaría la estrategia legal de las partes.

94. La gran mayoría de las Ministras y los Ministros se apartó de una solución tan abstracta de dicha problemática como la que se refleja en la tesis de la Segunda Sala. Se aceptó por ciertos integrantes del Pleno que para que exista aplicación retroactiva debe al menos existir una jurisprudencia que fue modificada o sustituida. No obstante, se puso especial hincapié en que lo que debía valorarse en cada caso concreto es la afectación o no a la seguridad jurídica, pues eso es lo que actualizaría el *perjuicio* de la aplicación retroactiva de una jurisprudencia.

<sup>21</sup> Fallada por ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de la contradicción y a la decisión. Los Ministros Cossío Díaz, Franco Gonzáles Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



95. Así, no todo aspecto de un juicio que se base o se relacione con una jurisprudencia goza automáticamente de absoluta inmutabilidad. Es por eso que en la sentencia de la referida **contradicción de tesis 182/2014**, el Pleno se limitó a señalar que los: *"efectos retroactivos es una restricción temporal a la obligatoriedad de la jurisprudencia que hace que una nueva jurisprudencia que sustituye a otra no puede ser aplicada en aquellos casos en los cuales la jurisprudencia sustituida **haya surtido sus efectos** dentro de un juicio, ya que los juzgadores se encuentran atados a aquellas cosas que **fueron resueltas** de conformidad a un criterio obligatorio. Una vez que un tribunal ha generado una jurisprudencia, ésta no puede ser desconocida si con base en ella alguna de **las partes adecuó su conducta procesal** a la hipótesis que preveía dicha jurisprudencia"*. Al utilizar conceptos como "surtido sus efectos", "fueran resueltas" y adecuación de su "conducta procesal", lo que el Tribunal Pleno implicó es que se trataran de aspectos con respuestas definitivas dentro de un juicio (como son ciertas actuaciones procesales) y no aspectos que estuvieran *sub judice*.

96. Esta problemática ha sido incluso identificada por esta Primera Sala, ya que se entiende que hay aspectos de un juicio que, aunque se encuentran delimitados por una jurisprudencia al inicio de un juicio, son debatidos precisamente por las partes (por ser precisamente la materia de la litis de un juicio/recurso o porque implican una cuestión de análisis oficioso por parte de un juzgador) y la razón del reclamo en sede judicial es lograr una decisión diferente a lo establecido en dicha determinación jurisprudencial. Como se dijo por esta Sala en la **contradicción de tesis 91/2015**,<sup>22</sup> hay diferentes aspectos en los juicios o recursos que no gozan de la característica de firmeza (se encuentran *sub judice*) y, por eso, pueden seguir siendo debatidos. **Si no se aceptara la posibilidad de cuestionar la forma en que se materializa cierto criterio obligatorio, de nada servirían ni los recursos, ni el amparo ni los mecanismos dentro del juicio de amparo para sustituir, modificar o abandonar una jurisprudencia.**

<sup>22</sup> Fallada el veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por mayoría de cuatro votos en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo del asunto, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz se reservan el derecho de formular voto concurrente.



97. En palabras previas de esta Sala: *"cuando la aplicación de la jurisprudencia durante el trámite de un proceso judicial ha dado lugar a que determinadas decisiones **adquieran firmeza o produzcan la adquisición de ciertos derechos**, es evidente que el juez, rector del procedimiento, no está en aptitud de aplicar posteriormente, dentro del mismo juicio ni en ulteriores instancias, un criterio diferente de la misma jerarquía que haya superado al anterior, pues en tal supuesto violentaría el contenido del artículo 217 de la Ley de Amparo. Por el contrario, si el derecho sustantivo en disputa aún se encuentra sub júdice, o sujeto a revisión, sea por la interposición de algún recurso o medio de defensa ordinario e incluso, por encontrarse pendiente de resolver un medio de defensa extraordinario que pueda dar lugar a alguna modificación en lo sentenciado, como es el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional que conozca de éste debe aplicar el criterio novedoso si acaso le es obligatorio por razón de jerarquía, sin perjuicio de que, durante el juicio o en instancias anteriores, se hubiera aplicado la interpretación que ha sido abandonada."*<sup>23</sup>

98. En consecuencia, esta Primera Sala no comparte la idea del Tribunal Colegiado en que la mera existencia de la tesis de jurisprudencia 3a./J. 21/92 desde la apelación, era suficiente para decretar su aplicación inmutable para el caso. Para el Tribunal Pleno, conforme a lo fallado en la citada contradicción de tesis 182/2014, lo trascendente en torno a la prohibición de retroactividad en perjuicio es que la aplicación de una nueva jurisprudencia genere una afectación a la seguridad jurídica, pues sólo así se actualiza ese *perjuicio* que exige la Ley de Amparo. Esta Primera Sala no advierte la concurrencia de ese perjuicio.

99. Precisamente, la discusión relativa a la legitimación de la parte actora se trata del debate de un derecho sustantivo dentro del propio juicio y apelación; por lo que no se considera un aspecto del cual pueda atribuirse firmeza o adquisición de ciertos derechos. Es decir, es un derecho sustantivo que siempre estuvo en disputa. El hecho de que una de las partes haya orientado su estrategia conforme a esa jurisprudencia, no significa que la otra parte no pueda justamente rebatir ese criterio vía la jurisdicción. Siendo que la contra-argumentación de la parte actora respecto a la legitimación se encuentra desde el inicio

<sup>23</sup> Ibidem, párrafos 67 y 68.



del juicio ordinario y en la apelación. No era un dilema jurídico desconocido para el demandado.

100. Por ende, la valoración de lo que debía interpretarse o no como here-dero por lo que hace al Código Civil Federal era un aspecto que no gozaba de firmeza dentro del juicio y, más bien, se encontraba sujeto a discusión desde su inicio como parte de la materia del juicio de primera instancia, de la apelación y del amparo.

## B

### **Derecho a la reparación integral y la cuantificación de la indemnización por daño moral en la responsabilidad civil objetiva**

101. En complemento a la cuestión de constitucionalidad relativa a la inter-pretación del artículo 1915 del Código Civil Federal, el recurrente sostuvo que el Tribunal Colegiado efectuó una incorrecta interpretación del derecho a la reparación integral al validar las consideraciones de la sentencia de apelación en las que se analizó el mecanismo y el monto de indemnización del daño moral.

102. Esta Primera Sala considera parcialmente **fundados** estos agravios del recurrente. Para explicar lo anterior, el presente apartado se dividirá a su vez en cuatro secciones: en la primera se desarrolla el derecho humano a una indemnización justa y la reparación integral (**B.1.**); en la segunda se aludirá a las nociones más relevantes sobre la responsabilidad civil (**B.2.**); en la tercera se explicará en qué consisten los denominados daños morales (**B.3.**), y en la cuarta aplicaremos tales consideraciones al caso concreto (**B.4.**).

#### B.1.

#### Derecho humano a una justa indemnización o reparación integral

103. No es la primera ocasión que nos pronunciamos sobre el derecho a la reparación integral o justa indemnización. Esta Suprema Corte cuenta con una gran variedad de precedentes en los que hemos delimitado de manera exhaus-tiva el contenido y alcance de este derecho humano.



104. En primer lugar, debe retomarse el **amparo directo en revisión 5826/2015**,<sup>24</sup> en el que se estableció el aspecto histórico sobre la reparación integral del daño. En éste, se indicó que desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos diecisiete y hasta el dos mil, no existió noción textual alguna de "reparación del daño"; de modo que su regulación fue objeto exclusivamente de la legislación secundaria. Sin embargo, cambió dicha situación pues:

(i) El veintiuno de septiembre de dos mil se publicó en el Diario Oficial de la Federación ("D.O.F.") un decreto que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional un apartado B, en el que se estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, uno de los cuales era el reconocimiento de la facultad de solicitar una reparación del daño;

(ii) El decreto publicado en el D.O.F. el catorce de junio de dos mil dos reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo, de acuerdo con el cual la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa irregular es objetiva y directa y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño;<sup>25</sup>

(iii) Con motivo de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el D.O.F. el dieciocho de junio de dos mil ocho, el catálogo de derechos antes mencionado formó parte del apartado C del artículo 20 constitucional e incluyó el reconocimiento, en la fracción VII, del derecho de las víctimas u ofendidos a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten su derecho a obtener una reparación del daño; y,

(iv) El veintinueve de julio de dos mil diez se publicó en el D.O.F. un decreto mediante el cual se introdujo en la Constitución el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño.

<sup>24</sup> Resuelto el ocho de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>25</sup> A partir de la reforma publicada en el D.O.F. el 27 de mayo de 2015, dicho precepto pasó a ser el último párrafo del artículo 109 constitucional.





105. Así, se puso de manifiesto que, en todos estos supuestos, la legislación secundaria desarrolló el contenido de las reparaciones o de la indemnización bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado principalmente en la teoría de las obligaciones. Empero, la situación cambió sustancialmente a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el diez de junio de dos mil once; esto, toda vez que se incluyó en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional un catálogo con las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, en el cual se reconoció la *reparación por violaciones a derechos humanos*.

106. Para entender las implicaciones del concepto de "reparación" en el Texto Constitucional, en el precedente se retomó el proceso legislativo de la reforma y se puso de manifiesto que se valoró la "reparación de violaciones a derechos humanos" como un derecho de las víctimas que comprende medidas de *restitución, rehabilitación, satisfacción, no repetición e indemnización*; esto, en el entendido a la luz del derecho internacional de los derechos humanos como *reparación integral del daño* en casos de violaciones a derechos humanos.

107. Por ello, luego de relatar algunos antecedentes del concepto en cuestión, se evidenció que si bien el concepto de reparación integral surgió en el Sistema Universal, fue en el Interamericano donde ha alcanzado su máximo desarrollo. En ese sentido, se indicó que, en dicho Sistema, el derecho a una reparación se desprende principalmente de los artículos 2 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, señalado lo anterior, se hizo un recuento histórico breve del artículo 63.1, en el que se destacó que:

"[E]l proyecto de Convención elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y los dos proyectos aportados por Uruguay y Chile en 1965, propusieron replicar el esquema previsto en el modelo europeo. A diferencia de estas propuestas, durante la Conferencia de San José de 1969, la delegación guatemalteca propuso tres conceptos sobre los cuales se redactó la versión definitiva del actual artículo 63 de la Convención Americana: (i) reparar de las consecuencias de la violación; (ii) garantizar al lesionado en el goce de sus derechos o libertades afectados; y (iii) pagar una indemnización.<sup>26</sup> Así, **resul-**

<sup>26</sup> Sergio García Ramírez, "Reparaciones de fuente internacional", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 175.



**ta evidente que las delegaciones participantes en la aprobación del Pacto de San José reconocieron la necesidad de consagrar un concepto de reparación que fuese más allá de una simple indemnización.**

"No obstante, a pesar de que la Convención Americana se suscribió en 1969, no fue sino hasta el 10 de septiembre de 1993, con motivo de la sentencia de reparaciones dictada en el caso *Aloboetoe y otros vs. Surinam*, que la Corte Interamericana empezó el desarrollo del concepto de reparación integral, pues en sus tres sentencias anteriores sólo había ordenado como reparación el pago de indemnizaciones. Esta sentencia se emitió dos meses después de la publicación del primer informe del relator Theo van Boven. A partir de ese momento, el tribunal interamericano ha desarrollado de manera contundente el concepto."

108. Tomando en cuenta lo anterior, se recalcó que, a partir de ese momento, fue claro el cambio de paradigma para entender los derechos humanos y cómo es que el reconocimiento de su función objetiva implica un entendimiento de su transversalidad en todas las relaciones reguladas por el derecho; lo que a su vez conlleva un necesario replanteamiento de múltiples figuras que habían permanecido incólumes durante décadas.

109. Destacándose que el cambio inició en el propio Texto Constitucional con la procedencia de la reparación en materia penal, administrativa y de acciones colectivas, pero que también se empezó a desarrollar cuando en ciertas materias como la civil y laboral, se detectó que podían presentarse casos cuyo tema de fondo implicaba la violación de derechos humanos, que debían repararse en términos del artículo 1o. constitucional; de ahí que se comenzó a revisar el alcance del nuevo concepto de reparación integral en cada materia, tomando como base que en el fondo se trata de una violación de derechos humanos.

110. Ahora bien, por lo que hace a esto último y respecto al ámbito civil, otro de los precedentes más relevantes es el **amparo directo en revisión 1068/2011**,<sup>27</sup> en el que esta Primera Sala destacó que la Corte Interamericana de

<sup>27</sup> Fallado el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



Derechos Humanos ha desarrollado los criterios relativos a la naturaleza y alcances de la obligación de reparar<sup>28</sup> y, dentro de éstos, el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo<sup>29</sup> atendiendo al daño causado.

111. Tal como se explicó en el precedente, una "justa indemnización" o "indemnización integral" **implica volver las cosas al estado en que se encontraban, el restablecimiento de la situación anterior y, de no ser esto posible, establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados<sup>30</sup> al surgir el deber de reparar;**<sup>31</sup> de esa forma, la reparación debe, **en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido.**

112. Para justificar lo anterior, en el precedente esta Sala retomó la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto

<sup>28</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184, párr. 214. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párrs. 446 y 447. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 327. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215, párrs. 220 y 221. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216, párr. 203, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párrs. 208 y 209.

<sup>29</sup> Ese Tribunal ha establecido que el daño inmaterial puede comprender "tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia". *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215, párr. 289. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216, párr. 275 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párr. 255.

<sup>30</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párrs. 450 y 451.

<sup>31</sup> Cfr. Corte Permanente de Justicia Internacional, *Caso Chorzów*, PCIJ reports, Ser. A, núm. 17, 1928, p.4.



del derecho de reparación y se indicó que **el daño causado es el que determina la indemnización, y que las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas**. Asimismo, que su naturaleza y su monto dependen del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos.<sup>32</sup> Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.<sup>33</sup>

113. Bajo esa lógica, se aludió al documento "*Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones*" aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de febrero de dos mil ocho, y se indicó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la *reparación adecuada* del daño sufrido debe concretizarse mediante medidas individuales tendientes a *restituir e indemnizar*.

114. Asimismo, se retomaron los principios y directrices de la Organización de las Naciones Unidas<sup>34</sup> en las que se establece la obligación de los Estados de *respetar, asegurar que se respeten* y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y que hay diversos alcances como *proporcionar a las víctimas una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido* –en lo que interesa– en las formas de *restitución e indemnización*. Posteriormente, se señaló que:

- La *restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior;

<sup>32</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205. párr.447. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215, párr. 221; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216. párr. 204, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220. párr. 209.

<sup>33</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205. párrs. 450 y 451.

<sup>34</sup> El dieciséis de diciembre de dos mil cinco aprobó la resolución 60/147.



- La *indemnización* ha de concederse, *de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso*, atendiendo a: (a) el daño físico o mental, (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales, (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante, (d) los perjuicios morales; y, (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales; y,

- La *reparación* ha de ser *proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido*.

115. En este mismo precedente, se puso especial énfasis en que la jurisprudencia de la Corte Interamericana relativa a los alcances de la obligación de reparación integral ha sido desarrollada atendiendo principalmente a las violaciones de derechos humanos perpetradas por los Estados, sus órganos o funcionarios, pero que lo anterior no significaba que la vulneración a los derechos fundamentales de los gobernados, realizada por particulares, estuviera permitida.

116. En ese sentido, se especificó que si se entendiera lo contrario, se haría nugatorio el respeto a los derechos humanos de los gobernados, así como la obligación que el artículo 1o. de la Constitución Federal y los tratados internacionales que imponen a los órganos del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar la eficacia de los derechos humanos. Por ello, se consideró que al Estado le corresponde tomar las medidas necesarias para asegurarse de que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño.

117. Consecuentemente, se delimitó que **el derecho a una indemnización integral es un derecho sustantivo, cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados y que no debe restringirse en forma innecesaria, salvo en función de una finalidad constitucionalmente válida que persiga el bienestar general**. De estas consideraciones surgió el siguiente criterio:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE. El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos



por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.<sup>35</sup>

118. Por su parte, complementando lo anterior y como se señaló en el citado **amparo directo en revisión 5826/2015**, resulta importante resaltar que la reparación tiene una doble dimensión: (i) por un lado se entiende como un deber específico del Estado que forma parte de la obligación de garantizar los derechos humanos; y, (ii) por otro lado constituye un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo.

119. Partiendo de esa base, en el precedente se sostuvo que el incumplimiento a cualesquiera obligaciones necesarias para la adecuada tutela de los derechos humanos (entendida como género), hace surgir para la parte responsable de la violación una nueva obligación, subsidiaria, de reparar las conse-

<sup>35</sup> Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 752, con número de registro digital: 2014098.



cuencias de la infracción; incluso, el énfasis en la necesidad de **reparar un daño ha dejado de ponerse en el repudio de una conducta individual considerada antijurídica, para ubicarse en el impacto multidimensional de un hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por un hecho.**

120. De igual manera, se precisó que una violación a derechos humanos debe valorarse a partir del principio de indivisibilidad porque para entender el hecho victimizante (como la privación de la vida), no debe revisarse sólo la gravedad del daño, sino el impacto que pudo tener en otros derechos. La vulneración a un derecho humano suele traer la transgresión de otros derechos; lo cual exige que el órgano jurisdiccional identifique todas las consecuencias del hecho generador del daño, pues sólo así pueden identificarse las medidas que serán necesarias para reparar el daño.

121. La reparación de una violación a derechos humanos tiene como finalidad **intentar regresar las cosas al estado que guardaban antes del hecho victimizante, lo cual exige la contención de las consecuencias generadas y su eventual eliminación o, en caso de no ser ésta posible, su disminución.** Esto implica un enfoque simultáneo en el que se busque la reparación de cada uno de los derechos afectados.

## B.2.

### Nociones sobre la responsabilidad civil

122. Ahora bien, de acuerdo a la doctrina reiterada de esta Suprema Corte, cuando se habla de responsabilidad civil se refiere a la obligación que tienen las personas de reparar los daños y perjuicios causados a otra, con motivo de una acción u omisión que deriva del incumplimiento de un contrato o de un deber de cuidado.

123. En el derecho civil se reconocen dos tipos de responsabilidad jurídica: contractual y extracontractual. En la contradicción de tesis 93/2011,<sup>36</sup> esta Pri-

<sup>36</sup> Fallada el veintiséis de octubre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia, de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga



mera Sala expuso que tratándose de la responsabilidad contractual las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad por el acuerdo de voluntades; en cambio, en la responsabilidad extracontractual, el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos. Así, la responsabilidad contractual emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que la responsabilidad extracontractual deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros.

124. Por su parte, en el amparo directo en revisión 4555/2013,<sup>37</sup> esta Primera Sala señaló que la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza objetiva o subjetiva. Es de naturaleza subjetiva cuando deriva de un hecho ilícito, el cual requiere para su configuración de tres elementos: que provenga de una conducta antijurídica, **culpable** y dañosa.<sup>38</sup> Por el contrario, la responsabilidad civil objetiva deriva del uso de **objetos peligrosos** que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa y de que no haya obrado ilícitamente. La responsabilidad objetiva *se apoya en un elemento ajeno a la conducta*, como lo es la utilización de un objeto peligroso por sí mismo.

---

Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de votos respecto al fondo del asunto.

<sup>37</sup> Fallado el veintiséis de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Ramón Cossío Díaz se reservó su derecho a formular voto concurrente.

<sup>38</sup> Resulta aplicable la tesis: 1a. LI/2014 (10a.), Décima Época, registro digital: 2005532, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 661, de rubro y texto: "HECHO ILÍCITO. SU DEFINICIÓN. La doctrina ha sostenido que la configuración del hecho ilícito requiere de tres elementos: una conducta antijurídica, culpable y dañosa. Así, se entiende por una conducta antijurídica, aquella que es contraria a derecho, ya sea porque viole una disposición jurídica, o el deber jurídico de respetar el derecho ajeno. Asimismo, obra con culpa o falta quien causa un daño a otro sin derecho; dicha culpa o falta se traduce en no conducirse como es debido, esto es, una conducta culposa es aquella proveniente de la negligencia o falta de cuidado. Finalmente, el daño es una pérdida o menoscabo que puede ser material o extrapatrimonial; de ahí que desde un punto de vista económico, el daño es la pérdida o menoscabo que una persona sufre en su patrimonio, y el perjuicio es la privación de la ganancia lícita a la que tenía derecho. Por su parte, el daño o perjuicio extrapatrimonial (también conocido como daño moral) es la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su integridad física o psíquica, en sus sentimientos, afectaciones, honor o reputación. En conclusión, un hecho ilícito puede definirse como la conducta culpable de una persona que lesiona injustamente la esfera jurídica ajena."





125. Se indicó que esta regulación tiene sus orígenes en la revolución industrial.<sup>39</sup> Una vez que se introdujeron las máquinas en los centros de trabajo, se empezaron a ocasionar diversos accidentes en los que los trabajadores resultaban lesionados; sin embargo, la carga de la prueba para el trabajador era muy difícil, pues tenía que probar la culpa de su patrón, cuando la mayoría de los accidentes se originaban por casos fortuitos, lo que ocasionaba que el trabajador se quedara sin una indemnización.

126. Lo anterior dio lugar a la responsabilidad civil objetiva o por riesgo creado, la cual busca eliminar la imputabilidad del hecho que causa daños a la culpa de su autor. En la responsabilidad objetiva, **la noción de riesgo reemplaza a la de culpa** del agente como fuente de la obligación.

127. Bajo ese tenor, se precisó que para que exista responsabilidad objetiva, en principio, sólo es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

a) El uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas;

b) La existencia de un daño; y,

c) La causalidad entre el hecho descrito en el inciso a) y el daño referido en el inciso b).

128. Se indicó que la doctrina ha desarrollado razones diversas para justificar que el patrimonio del agente que usa aparatos o mecanismos peligrosos por sí mismos, sea el que responda por el daño causado, aun obrando lícitamente, y sin culpa o negligencia de su parte. Entre otras, se citan las siguientes:

- El agente que utiliza el mecanismo es quien se beneficia del mismo. Por regla general, percibe algún lucro o beneficio económico;

<sup>39</sup> Borja Soriano, Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", Editorial Porrúa, 12a. Edición, México, 1991, p. 348 y siguientes.



- Por regla general, dichos aparatos son costosos, por tanto, quien los adquiere o emplea tiene una situación más afortunada y podrá más fácilmente sufrir la pérdida, o tiene la posibilidad, o incluso la obligación, de asegurarse contra las consecuencias de su responsabilidad;
- Por estar en contacto con el objeto peligroso más frecuentemente, y conocer su forma de utilización, tiene más posibilidades de evitar el accidente;
- Pone en riesgo a la sociedad con el uso del mecanismo, y es aplicable el principio de solidaridad en el reparto de las pérdidas.<sup>40</sup>

### B.3.

#### Daño moral

129. El daño moral es un tema ampliamente debatido en la academia, en el derecho nacional y en el derecho comparado. Se ha discutido sobre su definición, su dificultad probatoria, sus vías de prueba, su monto indemnizatorio, entre otras tantas cuestiones. La jurisprudencia de esta Suprema Corte no es la excepción.

130. Ya desde la Quinta Época hemos emitido criterios para delimitar el alcance de su conceptualización o la procedencia de su indemnización en ciertos supuestos. Sin embargo, en los últimos años, nuestra jurisprudencia ha sido particularmente copiosa. Cada día esta Corte se enfrenta más a casos en donde se nos solicita pronunciarnos sobre, por ejemplo, la forma en que deben valorarse los parámetros de cuantificación, si es posible o no establecer tope indemnizatorios, cómo se configura tal tipo de daño en materias específicas como la sanitaria o en la propiedad industrial.

131. Sin ánimos de hacer una relatoría exhaustiva sobre la totalidad de nuestros precedentes, es posible afirmar que la base de nuestra actual doctrina se encuentra plasmada en las sentencias de los **amparos directos 8/2012, 30/2013 y 31/2013**, fallados respectivamente el cuatro de julio de dos mil doce

<sup>40</sup> Ibidem. Páginas 350 a 359. Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, tomo quinto, volumen II, Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 67-80.



y el veintiséis de febrero de dos mil catorce. Dicha doctrina se basa en las siguientes consideraciones.

132. Como punta de lanza en nuestra jurisprudencia, en el **amparo directo 30/2013**, esta Primera Sala manifestó explícitamente que en la responsabilidad civil extracontractual se pueden causar daños patrimoniales o denominados materiales; sin embargo, también se señaló que existen otro tipo de afectaciones no pecuniarias a las que se les ha otorgado derecho a la reparación: los aludidos daños morales o inmateriales.

133. Al respecto, aunque existen diferentes corrientes de opinión en torno al concepto de daño moral,<sup>41</sup> se considera que nuestra tradición jurídica se adhiere a aquella que considera que **el daño moral se determina por el carácter extra-patrimonial de la afectación**; la cual puede tratarse de la lesión a un derecho o a un simple bien o interés de carácter no pecuniario.<sup>42</sup>

134. El propio legislador ha sostenido que existen *afectaciones a los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que tienen los demás sobre la per-*

<sup>41</sup> De acuerdo a Pizarro, Ramón Daniel, *Daño moral. Prevención. Reparación. Punición. El daño moral en las diversas ramas del derecho*, 2a. Edición, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, existen diferentes concepciones del daño moral, a saber: 1. Aquellas que lo definen por exclusión del daño patrimonial (así, el daño moral es todo daño no patrimonial). 2. Aquellas que identifican el carácter del daño con el tipo del derecho vulnerado. 3. Aquellas que definen el daño moral como afectación a intereses no patrimoniales, la cual puede derivar de la vulneración a un derecho patrimonial o extrapatrimonial, y 4. Aquella que identifica el daño moral con la consecuencia de la acción que causa el detrimento. En este último caso, el daño ya no se identifica con la sola lesión a un derecho extrapatrimonial (visión 2), o a un interés que es presupuesto de aquél (visión 3), sino que es la consecuencia perjudicial o menoscabo que se desprende de la aludida lesión.

<sup>42</sup> Mazeaud, Henry, Mazeaud, León y Tunc, André, *Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, Buenos Aires, Ejea, 1977, ts 1-I y 3-I. Savatier, René, *Traité de la responsabilité civile en droit français*, 2a. Ed., Paris, 1951. Laloy, H., *Traité pratique de la responsabilité civile*, 5a. Ed., Paris, 1955. Brebbia, Roberto H., *El daño moral*, Rosario, Orbir, 1967. Acuña Anzorena, Arturo, *La reparación del agravio moral en el Código Civil*, LL, 16-536. Saloas, Acdeel E., *La reparación del daño moral*, JA, 1942-III-47, secc. doctrina. Iribarne, Héctor P., "De la conceptualización del daño moral como lesión a derechos extrapatrimoniales de la víctima a la mitigación de sus penurias concretas en el ámbito de la responsabilidad civil", en *La responsabilidad*, homenaje al profesor Isidoro H. Goldenberg, Alterini, Atilio A., López Cabana, Roberto M. (dirs.), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.



sona (véase, por ejemplo, lo previsto en el artículo 1916 del Código Civil Federal, que regula el régimen del daño moral en el orden federal). Tales intereses, si bien pueden provenir de la vulneración a derechos no patrimoniales, no necesariamente se identifican con éstos.

135. Asimismo, la doctrina mexicana ha evidenciado que dicha postura es la prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Por mencionar algunos autores que comparten tal visión, Rojina Villegas señala, por ejemplo, que el daño moral es toda lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales: honor, honra, sentimientos y afecciones, la cual admite una indemnización equitativa.<sup>43</sup> Borja Soriano también acepta la actualización de un daño moral cuando se afectan, por una parte, los intereses que hieren a un individuo en su honor, su reputación, su consideración; y, por otra parte, los que hieren a un individuo en sus afectos.<sup>44</sup>

136. Consecuentemente, esta Primera Sala ha considerado que **la conceptualización del daño moral centra su objeto y contenido en los intereses no patrimoniales o espirituales que pueden verse afectados**.<sup>45</sup> De ahí que las angustias, las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor constituyen daños a la moral en tanto son afectaciones a intereses no patrimoniales. El daño moral consiste pues en la lesión a un interés de carácter extrapatrimonial, que es a su vez presupuesto de un derecho.<sup>46</sup> Por ello, resulta adecuado definir al daño moral como **la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) que es presupuesto de un derecho subjetivo**.

<sup>43</sup> Rojina Villegas, Rafael, "Teoría General de las obligaciones, tomo III", en *Compendio de Derecho Civil*, 21a. edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 301.

<sup>44</sup> Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 20a. Edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p.371.

<sup>45</sup> Pizarro, *Ob. Cit.*, p. 34.

<sup>46</sup> Se adhieren a esta idea central, aunque con importantes matices diferenciales: De Cupis, *El daño*, trad. de la 2a. Edición italiana por Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1975. Alpa, Guido, *La persona. Tra cittadinanza e mercato*, Milán, Feltrinelli, 1992. Perfetti, M., *Prospettive di una interpretazione dell'art. 2059 C.C.*, en "Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile", 1978. Visitine, Giovanna, *il danno ingiusto*, en "Rivista Critica di Diritto Privato", nov. 1987. Zannoni, Eduardo A., *El daño en la responsabilidad civil*, 2a. Ed., Buenos Aires, Astrea, 1987. Bueres, Alberto J., *El daño moral y su conexión con las lesiones a la estética, a la sique, a la vida de relación y a la persona en general*, "Revista de Derecho Privado y Comunitario", Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1992, no. 1. Vázquez Ferrera, Roberto "Los presupuestos de la responsabilidad profesional", en *Las responsabilidades profesionales*, La Plata, Platense, 1992. Stiglitz, Gabriel, Echevesti, Carlos A., en *Responsabilidad civil*, Mosset Iturraspe (dir.), Buenos Aires, Hammurabi, 1992.



137. Ahora bien, atendiendo a esa lógica, y retomando las consideraciones del amparo directo 8/2012,<sup>47</sup> es posible advertir ciertas características que cabe la pena resaltar del daño moral, las cuales son: (i) hay tipos de daño moral de acuerdo al interés afectado; (ii) el daño moral puede tener consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales, así como consecuencias presentes y futuras; (iii) el daño moral es independiente del daño material y puede darse tanto por responsabilidad contractual como extracontractual; y, (iv) para ser indemnizable el daño debe ser cierto y personal, el cual debe ser probado (pero no necesariamente a través de pruebas directas).

*(i) Tipos de daño moral de acuerdo al interés afectado*

138. Por lo que hace al primer aspecto, tal cual lo sostuvo explícitamente esta Primera Sala en el *amparo directo* 8/2012, el daño moral puede clasificarse de acuerdo al carácter del interés afectado. De modo que, en nuestro ordenamiento jurídico se plantea una distinción del tratamiento de la responsabilidad por daño al patrimonio moral, dependiendo de su carácter.<sup>48</sup> En efecto, se puede sostener que el daño moral es un género el cual a su vez se divide en tres especies; a saber: daño al honor, daños estéticos y daños a los sentimientos.

139. El daño al honor o el daño a la parte social del patrimonio moral, como se le conoce en la doctrina,<sup>49</sup> se entiende como aquellas afectaciones a una persona en su vida privada, su honor o su propia imagen. Por su parte, el daño estético causa un daño moral al damnificado, mortificándolo, como consecuencia de la pérdida de su normalidad y armonía corporal.<sup>50</sup> Por último, los **daños a los sentimientos** o a la parte afectiva del patrimonio moral, como se les ha

<sup>47</sup> Resuelto el cuatro de julio de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

<sup>48</sup> *Amparo directo* 8/2012, resuelto el 4 de julio de 2012, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra, p. 27.

<sup>49</sup> Mazeaud Henri y Mazeaud León, *Elementos de la Responsabilidad Civil. Perjuicio, Culpa y Relación de Causalidad*, Bogotá, Leyer Editorial, 2005, pp. 65-66 y Borja Soriano, *Ob. Cit.*, p. 371.

<sup>50</sup> Pizarro, *Op. Cit.*, p. 557.



denominado en la doctrina,<sup>51</sup> hieren a un individuo en sus afectos. Esta especie de daño moral se encuentra regulada en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

(ii) *Consecuencias del daño moral*

140. Adicionalmente, la conceptualización de daño moral antes apuntada permite distinguir entre el daño en sentido amplio (la lesión a un derecho o un interés extrapatrimonial) y el daño en sentido estricto (sus consecuencias o perjuicios). Así, una cosa sería el interés afectado (daño moral en sentido amplio) y, otra, las consecuencias que la afectación produce (los perjuicios causados por ese daño).

141. Así, no es exacto que la lesión a un derecho extrapatrimonial arroje necesariamente un daño en estricto sentido de esa misma índole: *"la realidad demuestra que, por lo general, un menoscabo de aquella naturaleza (v.gr., lesión a la integridad sicológica de una persona) puede generar además del daño moral, también uno de carácter patrimonial (si, por ejemplo, repercute sobre la aptitud productiva del damnificado produciendo una disminución de sus ingresos). Inversamente, es posible que la lesión a derechos patrimoniales sea susceptible de causar, al mismo tiempo, no sólo un daño patrimonial sino también de carácter moral (incumplimiento de un contrato de transporte que frustra las vacaciones o el viaje de luna de miel del acreedor)."*<sup>52</sup>

142. Por tanto, resulta acertado calificar al daño moral como la afectación a un derecho o interés de índole no patrimonial, el cual puede producir tanto consecuencias extrapatrimoniales como patrimoniales. No debe confundirse el daño en sentido amplio con las consecuencias/perjuicios que éste puede generar, es decir, con el daño en sentido estricto, que puede ser tanto patrimonial como extrapatrimonial.

143. Ahora, por otro lado, el daño moral también tiene dos tipos de proyecciones: presentes y futuras.<sup>53</sup> En todas ellas el Juez debe valorar no sólo el daño

<sup>51</sup> Mazeaud, *Ob. Cit.*, pp. 65-66 y Borja Soriano, *Ob. Cit.*, p. 371

<sup>52</sup> Pizarro, *Ob. Cit.* 35.

<sup>53</sup> *Ibid* 126. "piénsese por ejemplo en ciertos detrimentos que se proyectan en el tiempo en forma continuada (v.gr., ceguera, pérdida de la posibilidad de caminar, impotencia sexual, etc.)."



actual, sino también el futuro.<sup>54</sup> Por ende, además del carácter económico o extraeconómico de las consecuencias derivadas del daño moral en sentido amplio, éstas también pueden distinguirse de acuerdo al momento en el que se materializan.

144. Así, el daño (en sentido estricto) es *actual* cuando éste se encuentra ya producido al momento de dictarse sentencia. Este daño comprende todas las pérdidas efectivamente sufridas, tanto materiales como extrapatrimoniales (en estas últimas entrarían los desembolsos realizados en atención del daño). Por otra parte, el daño futuro es aquel que todavía no se ha producido al dictarse sentencia, pero se presenta como una *previsible* prolongación o agravación de un daño actual, o como un nuevo menoscabo futuro, derivado de una situación del hecho actual.<sup>55</sup> Para que el daño futuro pueda dar lugar a una reparación, *"la probabilidad de que el beneficio ocurriera debe ser real y seria, y no una mera ilusión o conjetura de la mente del damnificado"*.<sup>56</sup>

145. En síntesis, un acto puede afectar derechos o intereses patrimoniales o extrapatrimoniales, en el segundo caso estaremos ante un daño moral. Dicho daño en sentido amplio, tiene tanto consecuencias/perjuicios patrimoniales como extrapatrimoniales, los cuales a su vez pueden ser consecuencias presentes o futuras.

*(iii) El daño moral es autónomo al daño material  
y procede por responsabilidad contractual y extracontractual*

146. Por otro lado, tal como se sostuvo en los precedentes citados al inicio de esta sección, esta Primera Sala considera que la acción de reparación de daño moral puede demandarse autónomamente a las reclamaciones de responsabilidad donde se aleguen daños patrimoniales/materiales. En otras palabras, no es una acción dependiente del denominado daño patrimonial.

<sup>54</sup> Zannoni, *Ob. Cit.* p. 73. "Existe pérdida de chance cuando se frustra una oportunidad de obtener un beneficio, o de evitar un menoscabo de índole patrimonial o espiritual."

<sup>55</sup> Pizarro, *Ob. Cit.* 123.

<sup>56</sup> Mazeaud y Tunc, *Ob. Cit.* p. 312.



*(iv) Particularidades del daño y su prueba*

147. Por último, debe destacarse que el daño moral para ser indemnizable debe ser **cierto y personal**. El daño es cierto cuando cualitativamente resulta constatable su existencia, a pesar de que no sea posible determinar su cuantía con exactitud;<sup>57</sup> por lo que no puede tratarse de un daño moral eventual o meramente hipotético. Consideración que no afecta la distinción entre daños actuales y futuros. Un daño hipotético no se asimila a un daño futuro.

148. De igual manera, el **daño moral es personal**, lo que quiere decir que sólo la persona que sufre la afectación (de manera directa o indirecta) puede reclamar su resarcimiento. El daño es **directo** cuando el titular del interés afectado es la propia persona que sufre el ilícito e **indirecto** cuando la afectación invocada por una persona (a su esfera extrapatrimonial) tiene su origen en la lesión a bienes patrimoniales o extrapatrimoniales de un tercero<sup>58</sup> (por ejemplo, cuando una madre demanda su propio daño moral ante la muerte de su hijo).

149. Siendo necesario abundar, tal como se hizo en los referidos amparos directos 30/2013 y 31/2013 (páginas 87 y 88 del engrose), que, **por regla general, el daño moral debe ser probado al ser un elemento constitutivo de la pretensión de los actores**. Sin embargo, **tal regla no implica que el daño moral deba ser forzosamente probado por pruebas directas**. El daño puede acreditarse indirectamente (lo cual es lo más común por la naturaleza de los intereses involucrados); a saber, el Juez puede inferir, a través de los hechos probados, el daño moral causado.

150. Por ejemplo, en el orden federal, el Código de Procedimientos Civiles permite la prueba indirecta a través de las presunciones legales y humanas. Así, como se afirmó en los referidos precedentes, existe la posibilidad de que ciertos daños morales sean presumidos ante la dificultad de probar tal tipo de daño moral relacionado con intereses extrapatrimoniales; lo que quiere decir que bastará probar el evento lesivo y el carácter del actor para que opere la presunción y el daño moral se tenga por probado<sup>59</sup> y, consecuentemente, será el demanda-

<sup>57</sup> Pizarro, *Ob. Cit.*, pp. 122-123

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>59</sup> Pizarro, *Ob. Cit.*, p. 626.





do quien deberá desahogar pruebas para revertir la presunción de la existencia del daño.

#### B.4.

#### Estudio del caso concreto

151. Por lo que hace al daño moral y su cuantificación, el artículo 1916 del Código Civil Federal establece lo siguiente:

**"Artículo 1,916.** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

"La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

**"El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. ..."**

152. En relación con este precepto, en la sentencia de amparo el Tribunal Colegiado validó el mecanismo de cuantificación adoptado por el tribunal de apelación. Para ello, sostuvo que es al juzgador al que le corresponde fijar la respectiva indemnización; por lo que los parámetros legales establecidos son meramente indicativos y de apreciación judicial en cada caso concreto.



153. Asimismo, señaló que el tribunal de apelación se apegó y valoró estos parámetros, sin que la fijación del monto final a partir de porcentajes (relativa a que los cinco factores a valorar según la ley conforman un gran total que se considera el 100 % de la indemnización, representando cada uno de esos factores un 20 %) constituyera una violación constitucional.<sup>60</sup> A su parecer, no se trata de ningún límite o tope a la indemnización y, por el contrario, es una clari-

<sup>60</sup> **Consideraciones aplicables de la respectiva sentencia:**

"En primer término, cabe señalar que la indemnización que en su caso correspondería a la responsabilidad civil objetiva en la especie, se calculó en una cantidad de \$4'085,200.00 (cuatro millones ochenta y cinco mil doscientos pesos 00/100).

"Por otra parte, cabe destacar que de conformidad con el artículo 1916 del Código Civil Federal, el juzgador debe cuantificar, de acuerdo a su prudente arbitrio, el monto que corresponda.

"...

**"En este orden de ideas, este tribunal de alzada considera que los cinco aspectos que deben valorarse para fijar el monto ya referido (es decir los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, la situación económica de la víctima; y las demás circunstancias del caso), conforman un gran total que se considera el 100 % (cien por ciento) de la indemnización, representando cada uno de estos rubros, un 20 % (veinte por ciento).**

"Tomando en cuenta lo anterior, este tribunal estima que la indemnización justa por daño moral (en un cien por ciento), correspondería a una cantidad similar a la que el actor tiene derecho a percibir por concepto de responsabilidad civil objetiva, es decir, que tal cuantía debería ser por \$4'085,200.00 (cuatro millones ochenta y cinco mil doscientos pesos 00/100), pues acorde al prudente arbitrio de quien resuelve, esa es la cantidad que debería pagarse en el presente caso.

"Se sostiene lo anterior, porque este tribunal estima que la cantidad en cita deberá tomarse como un cien por ciento, considerando que el legislador civil no nos proporciona una fórmula para cuantificar el daño moral, mientras que para cuantificar el daño material, precisa bases que se complementan con lo que señala la Ley Federal del Trabajo (ya que en el artículo 1915 del Código Civil Federal, se prevé que: '...el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo...', por lo que se considera que para que el legislador haya establecido esa fórmula, debió haber estimado múltiples aspectos que tienen alguna coincidencia del daño moral y en función de esa coincidencia es que este tribunal toma como base de partida la cantidad señalada (\$4'085,200.00) como un cien por ciento, pues la fórmula que se contiene en la legislación laboral, necesariamente es producto de análisis actuariales que tomaron en cuenta aspectos comunes o similares del daño moral, siendo que si bien dichos análisis se refieren a cómo satisfacer las necesidades de subsistencia de los dependientes económicos de quien fallece, también se pueden tomar en cuenta para compensar el daño moral que se genera con motivo de la muerte del progenitor.

"Sin embargo, el monto referido deberá reducirse dado que en la especie, no se cubren en forma plena los cinco rubros ya mencionados (es decir, integrando cada uno de ellos un 20 % veinte por ciento del gran total de la indemnización), con base en lo siguiente:



ficación de la manera en que se determinó el importe final de la indemnización.

154. Además, el hecho de relacionar el monto de la indemnización del daño moral con el del daño material (el tribunal de apelación afirmó que el monto del daño moral debía corresponder a una cantidad similar a la percibida por concepto de responsabilidad civil objetiva), no radica en un tope, sino únicamente se utilizó como referencia o parámetro orientador; lo que no está legalmente prohibido pues se inscribe dentro del margen de discrecionalidad conferido en la ley.

155. El recurrente refuta estas consideraciones en atención a los argumentos sintetizados previamente; en particular, señala que la validación del mecanismo de cuantificación se llevó a cabo a partir de una indebida lectura del

"a) Por lo que ve a los derechos lesionados, al tomar en cuenta como ya se precisó en los párrafos precedentes, que con el daño causado la víctima del daño moral sufrió una afectación en sus sentimientos y afectos, se puede afirmar que se cubre el 20 % veinte por ciento que corresponde por este rubro en su totalidad.

"b) Por lo que ve al grado de responsabilidad, se considera que el mismo únicamente está demostrado, a criterio de este tribunal, en un 5 % cinco por ciento, dado que el mismo fue calificado de leve (no moderado, ni mucho menos grave, como se puede apreciar en el estudio que al respecto ya fue realizado).

"c) En cuanto a la situación económica del responsable, se considera que se cubre el 20 % veinte por ciento correspondiente, pues como ya se indicó con anterioridad, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con un patrimonio propio y fundamentalmente, tiene la presunción de ser solvente al formar parte del Estado.

"d) Por lo que ve a la situación económica de la víctima del daño moral, se estima que se cubre el 20 % veinte por ciento correspondiente, debido a que este tribunal ya determinó que la misma resulta ser precaria.

"e) Y por lo que ve a las demás circunstancias del caso, igualmente se considera que se cubre el 20 % veinte por ciento correspondiente, en razón de la forma y las características en que sucedió el fallecimiento del hijo de la víctima del daño moral (reiterándose que tal tema ya fue desarrollado en los párrafos anteriores).

**"En consecuencia, al sumar los cinco porcentajes que han quedado detallados, se obtiene un total del 85 % (ochenta y cinco por ciento), en relación al 100 % (cien por ciento) que este tribunal estableció como base para cubrir la indemnización por daño moral; es decir, en relación al monto de \$4'085,200.00 (cuatro millones ochenta y cinco mil doscientos pesos 00/100).**

**"En efecto, la cantidad que las demandadas deben cubrir por concepto de daño moral, es el 85 % de \$4'085,200.00 (cuatro millones ochenta y cinco mil doscientos pesos 00/100), que equivale a la cantidad de \$3'472,420.00 (tres millones cuatrocientos setenta y dos mil cuatrocientos veinte pesos 00/100), para el actor."**



alcance del derecho a la reparación integral. **Esta Primera Sala coincide con este planteamiento.**

156. En principio, al validar el mecanismo de cuantificación de la sentencia de apelación y relacionar la indemnización del daño moral con la del daño patrimonial, nos resulta claro que el Tribunal Colegiado basó su decisión en un determinado entendimiento del derecho humano a la reparación integral. En ese sentido, como lo sostiene el recurrente, consideramos que esta interpretación constitucional es inadecuada y se aleja de nuestra doctrina constitucional.

157. Como se expuso exhaustivamente en las secciones anteriores, el derecho humano reconocido en la Constitución a la reparación integral **implica volver las cosas al estado en que se encontraban** (el restablecimiento de la situación anterior) y, de no ser posible, establecer una indemnización como compensación por **los daños ocasionados**; asimismo, la reparación debe, en la medida de lo posible, **anular todas las consecuencias de la fuente del daño y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no hubiera acontecido.**

158. Con la reforma del artículo 1o. de la Constitución y el reconocimiento del derecho a una justa indemnización en toda su dimensión, los principios y objetivos de ésta permean en el ordenamiento mexicano, incluido el aspecto civil y la relación entre particulares (los derechos humanos irradian en la relación entre particulares). Así, es sustancial comprender que en atención al derecho de reparación, **el daño causado** es el que determina la indemnización y que las reparaciones son las medidas que **tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.**

159. Adicionalmente, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el daño moral consiste en la lesión a un interés de carácter extrapatrimonial, que es a su vez presupuesto de un derecho. Por ello, es viable definir al daño moral como **la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) que es presupuesto de un derecho subjetivo**; el cual se puede distinguir conceptualmente entre el daño en sentido amplio (la lesión a un derecho o un interés extrapatrimonial) y el daño en sentido estricto (sus consecuencias o perjuicios).



160. Es decir, un aspecto es el interés afectado (daño moral en sentido amplio) y, otro, las consecuencias que la afectación produce (los perjuicios causados por ese daño), mismas que pueden ser presentes y/o futuras. Consecuentemente, un hecho puede afectar derechos o intereses patrimoniales o extrapatrimoniales (en el segundo caso estaremos ante un daño moral); siendo que en el caso del daño moral pueden concurrir tanto consecuencias/perjuicios patrimoniales como extrapatrimoniales, las cuales a su vez pueden ser consecuencias presentes o futuras.

161. Así las cosas, esta Primera Sala considera que relacionar el daño material con el daño moral y utilizar el monto del primero como un parámetro para cuantificar el segundo es no atender ni entender las particularidades de cada uno de esos daños ni el alcance del derecho a la reparación integral. Aunque pueden provenir de un mismo hecho, el daño moral es autónomo del daño material.

162. Ni siquiera el legislador puede condicionar la indemnización del daño moral a cierto porcentaje de la del daño material, ya que eso implicaría una violación al derecho a la reparación integral. Ello, tal como se resolvió recientemente por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 3288/2016.<sup>61</sup>

163. Además, se insiste, son distintos los intereses protegidos en torno al daño material y al daño inmaterial. Inclusive, en el caso de muerte de un familiar, esta distinción es particularmente relevante. La indemnización del daño material a los familiares de una persona fallecida obedece a un menoscabo estrictamente patrimonial, supuesto que se le conoce en la doctrina como daño patrimonial puro; es decir, es la disminución del patrimonio que sufre una persona, sin haber

<sup>61</sup> Fallado el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron su derecho a formular voto concurrente. En concreto, en este precedente se declaró inconstitucional el artículo 1393 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que establece: "... y en ningún caso podrá exceder del veinte por ciento de la indemnización señalada como pago del daño ..."



sido directamente afectada en su integridad personal o en sus cosas, con motivo del daño generado a un tercero (por ejemplo, la muerte que sufrió su madre o su hermano).

164. Por el contrario, el daño moral con motivo de la muerte de un familiar, es un daño sufrido por la propia persona que ejerce dicha pretensión, pues se refiere a la incidencia en sus propios sentimientos ocasionada por la muerte de su familiar. Es un aspecto íntimo y personal.

165. Bajo esa lógica, no guarda ninguna relación para efectos del respectivo monto indemnizatorio el que corresponde a las emociones y sentimientos con la disminución del patrimonio ocasionado por el hecho ilícito. Sin que sea razonable argumentar, como se hizo desde la sentencia de apelación, que tal consideración se justifique a partir de las facultades de apreciación que se otorgan al juzgador para fijar las indemnizaciones de acuerdo a las particularidades de cada caso.

166. Tampoco se justifica bajo la idea de que en la ley no se estableció una fórmula para cuantificar el daño moral (como sí se hizo para cuantificar el daño material) y que, por ello, debe corresponder un monto similar entre ambos conceptos; además de que la fórmula legal para el daño material contiene cálculos actuariales que tomaron en cuenta aspectos comunes, coincidentes o similares del daño moral.

167. En primer lugar, el que sea el juzgador el encargado de cuantificar la indemnización de los distintos tipos de daño, no implica una actuación ajena a las propias premisas que rigen el régimen de responsabilidad civil, en lo general, y a la indemnización del daño moral, en lo particular. Más bien, a partir del mandato de reparación integral, el juzgador tiene la obligación de identificar y distinguir correctamente las diferentes pretensiones, concebir que la reparación del daño material y del daño moral obedecen a derechos/intereses afectados de distinto tipo y que, por ende, no es posible condicionar la reparación del daño moral a si se sufrió o no un determinado menoscabo patrimonial o a la cantidad de ese menoscabo patrimonial.



168. En segundo lugar, es cierto que existe una especial dificultad al fijar el monto indemnizatorio que corresponde al daño moral. En concreto, porque únicamente se establecen en ley ciertas pautas que guían la valoración del juzgador y no se prevé un determinado mecanismo o fórmula. Sin embargo, esa decisión del legislador no fue aleatoria o casual. No estamos ante una omisión o laguna.

169. El que se haya explicitado que el monto de la indemnización lo determinará el Juez, fue una decisión ideada por el legislador precisamente para satisfacer el derecho a una reparación integral y las innumerables particularidades que pueden surgir en cada caso concreto. A diferencia de lo que puede ocurrir con el daño material, en donde es matemáticamente posible apreciar el menoscabo en el patrimonio, tales particularidades no se encuentran cuando la afectación es a las emociones o sentimientos. Por ello, para el legislador fue un mejor sistema la apreciación judicial basada en ciertos factores guías y en una valoración para cada caso concreto.

170. Por ende, contrario a la apreciación del tribunal de apelación y del Tribunal Colegiado, no es verdad que el mecanismo establecido para cuantificar el daño material en el artículo 1915 del Código Civil Federal sea producto de análisis actuariales en donde se tomaron en cuenta aspectos comunes o similares al daño moral. A partir de una interpretación textual, sistemática, teleológica y finalista de lo previsto en los artículos 1915 y 1916 del Código Civil Federal, se aprecia que el legislador tiene claro que son distintos los tipos de daño y que, por eso, en su caso, la valoración y cuantificación de los montos indemnizatorios obedecen a metodologías distintas.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Inclusive, no puede pasarse por alto que esta Primera Sala estima que lo regulado en el artículo 1915, segundo párrafo, del Código Civil Federal (en la parte que detalla que la reparación por daño material se determinará utilizando una fórmula atendiendo a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo), para ser respetuoso con el derecho a la reparación integral y superar un examen de proporcionalidad, debe interpretarse de conformidad con la Constitución. Esto, a fin de que tal aspecto se valore como un parámetro base de la indemnización de los daños patrimoniales de fuente corporal, pero esta regla especial sólo se utilizará (de manera excepcional) por el juzgador ante la imposibilidad de calcular de manera precisa el daño emergente y el perjuicio efectivamente causado, por lo que no es un tope o *quantum* máximo establecido normativamente.



171. Por su parte, si se considerara que debe tomarse como una especie de parámetro orientador el monto de indemnización del daño material que deriva de la aplicación de este mecanismo de cuantificación previsto en el párrafo segundo del artículo 1915 del Código Civil Federal, se estaría aceptando implícitamente un límite o tope a la reparación de los derechos o intereses extrapatrimoniales; lo cual es evidentemente contrario al derecho a la reparación integral de los daños morales.

172. Se insiste, **el daño causado** es el que determina la indemnización. El derecho a la justa indemnización implica necesariamente la reparación integral de cualquier tipo de daño, tanto el que deriva de derechos o intereses patrimoniales como extrapatrimoniales y, sobre estos últimos, los de consecuencias tanto extrapatrimoniales como patrimoniales y los presentes y futuros.

173. Finalmente, el que se fijen porcentajes para cada uno de los factores que prevé el cuarto párrafo del artículo 1916 para cuantificar el daño material (veinte por ciento para cada elemento), si bien como lo dijo el Tribunal Colegiado es una forma de explicar cómo se llegó a determinada cuantificación monetaria; empero, ello no significa que sea correcta dicha metodología.

174. Los elementos grado de responsabilidad, derechos lesionados, situación económica del responsable, situación económica de la víctima y demás circunstancias del caso, **son factores indicativos y no exhaustivos**. Su enunciación simplemente pretende guiar el actuar de los Jueces, partiendo de

---

Es decir, la regla es que se deben satisfacer todos los daños y perjuicios efectivamente ocasionados a la víctima y, solo cuando tal cálculo no sea posible y en caso de que el daño causado a la persona haya provocado la muerte de la víctima, o la incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el juzgador podrá recurrir a la regla especial indicada en el segundo párrafo del artículo 1915, que le proporciona elementos objetivados como el salario mínimo y un mecanismo de cálculo específico (basado en elementos de la Ley Federal del Trabajo) a fin de delimitar el parámetro base de la indemnización, teniendo la facultad para modificarlo de acuerdo a las características del caso y a las pruebas que se le presenten en el juicio.

Criterio que, por analogía, puede ser apreciado como aplicable para el Código Civil Federal en atención a lo fallado en el amparo directo en revisión 593/2015 (replicado en el amparo directo en revisión 798/2018), en el que justamente se determinó por esta Primera Sala la interpretación conforme del artículo 1915, segundo párrafo, del Código Civil del entonces Distrito Federal.





la función y finalidad del derecho a la reparación del daño moral, sin que ello signifique que estos parámetros constituyen una base objetiva o exhaustiva en la determinación del *quantum* compensatorio.

175. Además, **son elementos que no pueden ser valorados acríticamente ni, mucho menos, pueden ser aplicados como si, a cada uno de éstos, le correspondiera un determinado porcentaje del monto de indemnización en todos los casos.** Por el contrario, dada su propia conceptualización, cada elemento puede tener implicaciones diferenciadas en la forma de cuantificación del daño en cada caso concreto.

176. No es lo mismo valorar cómo impacta a la compensación el tipo de derecho o interés lesionado y la gravedad del daño (la calidad o intensidad del sufrimiento o aflicción), que valorar cómo impacta o se integra a esa cuantificación el grado de responsabilidad del agente dañador o la situación económica de ese agente o de la víctima. Incluso, al ser factores indicativos, en cada caso se debe analizar si aplica o no el respectivo elemento de cuantificación y cómo influye o no cada uno de ellos en el monto indemnizatorio, dependiendo también del régimen de responsabilidad civil de que se trate.

177. Por ejemplo, el grado de responsabilidad no tiene las mismas implicaciones para un supuesto de responsabilidad subjetiva que para uno de responsabilidad objetiva. A su vez, en cada caso concreto es diferente el examen e impacto en el monto indemnizatorio que puede tener la situación económica del agente dañador.

178. Además, como se ha dicho por esta Suprema Corte en anteriores precedentes,<sup>63</sup> la situación económica de la víctima sólo puede ser atendida en

<sup>63</sup> Criterio que se adoptó en el amparo directo 30/2013 y que se refleja en las tesis 1a. CCLXXIV/2014 (10a.) y 1a. CCLXXV/2014 (10a.), publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, páginas 146 y 160, con números de registro digital: 2006961 y 2006968, de rubros y textos: "INDEMNIZACIÓN EXTRAPATRIMONIAL POR DAÑO MORAL. EL ARTÍCULO 1916, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA 'LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA VÍCTIMA', ES INCONSTITUCIONAL SI SE APLICA PARA CUANTIFICAR AQUÉLLA. El citado precepto dispone



los perjuicios patrimoniales del daño moral. Las angustias, las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor son las mismas para cualquier persona (siempre y cuando se trate del mismo derecho o interés extrapatrimonial afectado y la misma gravedad), con independencia de su nivel socioeconómico. Por ello, dependerá de lo que se acredite en juicio en relación con esos perjuicios patrimoniales del daño moral, que el juzgador integrará o no el monto que pretenda cubrir dichos perjuicios al *quantum* de la indemnización.

179. Por todo lo anterior, **con miras a respetar el derecho a la reparación integral, tratándose del daño moral en un caso de responsabilidad civil objetiva,**

que para calcular el monto de la indemnización por daño moral debe tomarse en cuenta 'la situación económica de la víctima'. Así, el daño moral puede dar lugar a consecuencias de dos categorías: extrapatrimoniales o morales en sentido estricto, o bien, de índole patrimonial. Ahora bien, dicha porción normativa es contraria al principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se aplica para cuantificar las consecuencias extrapatrimoniales del daño, en virtud de que si bien podría considerarse que el artículo 1916, párrafo último, del Código Civil para el Distrito Federal, al establecer la ponderación de la situación económica de las víctimas persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, consistente en satisfacer el derecho a una justa indemnización, la medida no es idónea para lograr dicho fin, pues la situación económica de la víctima no es útil para medir la calidad e intensidad del daño extrapatrimonial, por lo que no conduce a satisfacer el derecho a una justa indemnización, ya que la condición social de la víctima no incide, aumenta o disminuye, el dolor sufrido. Lo contrario llevaría a afirmar que una persona con mayores recursos sufre más la muerte de un hijo que una persona con menores recursos, o que una persona con bajos ingresos merece una mayor indemnización que una persona económicamente privilegiada." y "PARÁMETROS DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. SE PUEDE VALORAR LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA VÍCTIMA PARA DETERMINAR LAS CONSECUENCIAS PATRIMONIALES DERIVADAS DEL DAÑO MORAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). El artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, dispone que para calcular el monto de la indemnización se debe tomar en cuenta la situación económica de la víctima. El daño moral puede dar lugar a consecuencias de dos categorías: extrapatrimoniales o morales en sentido estricto, o bien, de índole patrimonial. Ahora, es válido tomar en cuenta la situación económica de la víctima para determinar la indemnización correspondiente a las consecuencias patrimoniales derivadas del daño moral. El precepto normativo así interpretado, ni siquiera distingue entre grupos de personas. En efecto, la ponderación de la condición social, como dato computable a la hora de valorar el menoscabo patrimonial que ocasione el daño moral no distribuye derechos de acuerdo a clases de personas. Por el contrario, apunta a descubrir en su real dimensión el perjuicio. No se trata de quebrantar la garantía de igualdad sino de calibrar, con criterio equitativo, la incidencia real que el daño tiene en el perfil subjetivo del damnificado, para lo cual no puede prescindirse de la ponderación de estos aspectos. Desde esta lectura, el artículo no está distribuyendo derechos de acuerdo a la condición social de las víctimas, sino que le da elementos al juzgador para que pueda determinar el tamaño del menoscabo patrimonial sufrido como consecuencia del daño moral. Sería imposible determinar el monto de ciertas consecuencias patrimoniales del daño moral, sin tomar en cuenta la situación económica de la víctima."



esta Primera Sala **estima oportuno detallar los siguientes lineamientos para cuantificar el respectivo daño moral.** Esto, siguiendo y complementando una gran variedad de precedentes; en particular, lo fallado en los amparos directos 30/2013,<sup>64</sup> 31/2013 y 50/2015<sup>65</sup> y en los amparos directos en revisión 4555/2013,<sup>66</sup> 4646/2014,<sup>67</sup> 593/2015, 5826/2015,<sup>68</sup> 4332/2018,<sup>69</sup> 5490/2016,<sup>70</sup> 538/2021 y 539/2021, entre otros.

### 1) Lineamientos generales

1.1. Debe buscarse en todo momento la reparación integral del respectivo daño moral. No se aceptan límites o topes legales previamente establecidos

<sup>64</sup> Páginas 95 a 101 de la sentencia.

<sup>65</sup> Páginas 83 y 84 de la sentencia (únicamente en la parte que resume la doctrina de la responsabilidad civil, ya que hay ciertas particularidades en este caso al ser el agente dañador el Estado y no un particular). Fallado el tres de mayo de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.

<sup>66</sup> Páginas 34 a 38 de la sentencia. Fallado el veintiséis de marzo de dos mil catorce por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>67</sup> Páginas 35 a 37 de la sentencia. Fallado el catorce de octubre de dos mil quince por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente. Ausente Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>68</sup> Páginas 28 a 34 de la sentencia. Fallado el ocho de junio de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de la y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), con la ausencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>69</sup> Páginas 37 a 42 de la sentencia. Fallado el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se reserva su derecho de formular voto concurrente.

<sup>70</sup> Página 43 de la sentencia. Fallado el siete de marzo de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien voto con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones.



o parámetros base sin posibilidad de modificación o valoración casuística por parte del juzgador.

1.2. En caso de condenarse a una indemnización, ésta debe ser integral, equitativa y justa, así como cubrirse de forma expedita una vez que sea exigible.

1.3. El daño moral o inmaterial es autónomo al daño material o patrimonial. No se puede condicionar, sujetar, asimilar o limitar el daño moral a la indemnización por daño material. Cada uno responde a sus propias particularidades.

1.3.1. Consecuentemente, la persona juzgadora debe ser especialmente meticulosa para no sobredimensionar el monto indemnizatorio que corresponde a este tipo de daño.

1.3.2. El daño moral no es un cajón de sastre para, ante la dificultad para cuantificar otro tipo de daño como el patrimonial (en específico, lo que corresponde a la partida de lucro cesante), se fijen condenas más elevadas bajo una pretendida satisfacción de este derecho o interés extrapatrimonial, pero que en realidad buscan corregir los problemas de cuantificación del daño patrimonial.

1.3.3. Además, toda vez que el daño inmaterial puede tener consecuencias de índole patrimonial, la persona juzgadora debe tener cuidado en no traslapar o duplicar la indemnización que corresponda al daño patrimonial de aquella que corresponda a la partida patrimonial del daño moral.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> A mayor abundamiento, y por ejemplificar en el caso de muerte de un familiar, un aspecto es la disminución patrimonial que el accionante sufre por la muerte de un familiar (daño emergente y lucro cesante) y otra, muy distinta, la disminución de índole patrimonial originada, por ejemplo, por los gastos médicos ya devengados que derivan de las afectaciones a los sentimientos y psique sufridos por la muerte de su familiar, así como los gastos por devengar en los que pueden ubicarse aquellos daños futuros morales (por ejemplo, el costo del tratamiento médico futuro de las terapias psicológicas durante el tiempo recomendado por el médico) o ganancias no recibidas derivadas de la afectación a los derechos y bienes morales (por ejemplo, si derivado de una fuerte depresión la víctima se ve imposibilitada a trabajar).



1.4. No se debe confundir la valoración de la existencia de los daños morales, con la cuantificación de la compensación que le corresponde. Son operaciones conceptualmente distintas.

1.5. Los elementos de cuantificación de una indemnización previstos legalmente (como los establecidos en el artículo 1916, párrafo cuarto, del Código Civil Federal y en normas estatales análogas) son factores meramente indicativos. Es una guía para el actuar de los Jueces, partiendo de la función y finalidad del derecho a la reparación del daño moral.

1.5.1. Sin que ello signifique que estos parámetros constituyen una base objetiva o exhaustiva en la determinación del *quantum* compensatorio.

1.5.2. Lo que se persigue es no desconocer que la naturaleza y fines del daño moral no permiten una cuantificación absolutamente libre, reservada al subjetivismo del juzgador; pero tampoco resulta de una mera enunciación de pautas, realizadas de manera genérica y sin precisar de qué modo su aplicación conduce, en el caso, al resultado al que se arriba.

1.5.3. Las características del daño moral llevan entonces a que no exista una prueba totalmente fidedigna para medir el dolor o la pena. Más bien, el derecho a la reparación integral exige que sea la persona juzgadora la que haga un análisis coherente, ponderado y reflexivo sobre la singularidad, características y magnitud del impacto del daño y de su incidencia en la respectiva persona; valorando entre otros muchos factores la importancia del valor o interés afectado, su duración, las condiciones de vida de la víctima y sus demás particularidades.

1.6. Debe distinguirse la aplicabilidad de los elementos de cuantificación de una indemnización tratándose de un caso de responsabilidad civil subjetiva de uno de responsabilidad civil objetiva. Dependiendo del tipo de caso, pueden existir variaciones o acotaciones a los elementos de cuantificación de la indemnización del daño moral; por ejemplo, lo relativo al grado de responsabilidad.

1.7. La persona juzgadora al momento de condenar a daños morales debe respetar y proteger el derecho a la igualdad jurídica; lo que implica que ante casos iguales debe imponer condenas iguales.



1.7.1. Por lo tanto, dado que la finalidad perseguida por el derecho de daños es que la solución a cada caso sea considerada integral, justa y equitativa, **ello no excluye que las y los juzgadores puedan considerar ciertas cantidades apreciadas judicialmente como parámetros orientadores (como las dictadas en los casos iguales resueltos con anterioridad o las que otros órganos hayan dictado en asuntos análogos);**<sup>72</sup> por el contrario, el derecho a la igualdad jurídica exige dicha actuación.

1.7.2. Al respecto, esta Primera Sala estima que en esta apreciación casuística **es posible tomar en cuenta, como mero parámetro orientador, el monto indemnizatorio de los daños morales que han adoptado otros tribunales en el derecho comparado.** Esto, siempre y cuando:

1.7.2.1. La cuantificación otorgada en esas latitudes se base en las mismas premisas que nuestro derecho de daños: la reparación integral del daño moral.

1.7.2.2. Se trate de un caso con las mismas particularidades del que se resuelve; vigilando que los diferentes elementos que integraron dicha cuantificación sean coincidentes con el supuesto del caso concreto (pues si no lo son, debe reflexionarse si cabe una indemnización menor o mayor). En particular, lo relativo al grado de importancia del valor o interés afectado, la duración y gravedad del daño, si se incluyeron o no perjuicios patrimoniales de ese daño moral, entre otros.

1.7.2.3. A saber, en algunos países,<sup>73</sup> dependiendo del tipo de daño y su gravedad, se establece una cantidad de dinero atribuible a un perjuicio moral

<sup>72</sup> Consideración que deriva, explícitamente, de lo fallado por esta Primera Sala en el citado amparo directo 50/2015, que se reflejó en la tesis 1a. CXCI/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 289, con número de registro digital: 2018643, de rubro: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. DETERMINACIÓN DEL QUANTUM EN LOS CASOS EN QUE EL ESTADO ES LA PARTE DEMANDADA."

<sup>73</sup> Distintos países han adoptado distintas modalidades para fijar indemnizaciones y para establecer parámetros de indemnizaciones del daño moral. En Italia, existen ciertas tablas. En Bélgica, existen las *tableau indicatif*. En Inglaterra, hay una compilación de casos, tablas y guías para los juzgadores; en particular, el *Judicial Studies Board* ha emitido una "Guía para la valoración de los daños gene-



personal básico, el cual se incrementa dependiendo de circunstancias particulares;<sup>74</sup> por ejemplificar, en caso de muerte de un familiar, se aumenta la indemnización básica si la persona que alega daño moral es una persona con discapacidad, si es un perjudicado único en su categoría (por ejemplificar, que sea un hijo único) o se trata del único familiar, si a partir del mismo hecho fallecieron ambos progenitores o si el que fallece es un hijo único o una persona embarazada.

1.8. Debe salvaguardarse a su vez el principio imperante en el derecho de daños de no sobre indemnización de la víctima o enriquecimiento injustificado.

---

rales en los casos de lesiones personales" (*Guidelines for the Assessment of General Damages in Personal Injury Cases*). En Francia se encuentra el conocido *Rapport Dintilhac*, que es un informe realizado por un grupo de trabajo que establece una lista o nomenclatura de conceptos perjudiciales indemnizables. Para una explicación más detallada de la forma de cuantificación de daños en el derecho comparado y de las aludidas tablas o guías, véase, Martín-Casals Miquel, "Conceptos perjudiciales (*heads of damage*) en la indemnización por muerte y por lesiones personales en Europa", *Revista para el Análisis del Derecho*. InDret. Octubre 2016. Disponible en línea.

<sup>74</sup> Por ejemplo, en Colombia, la Sala de lo Contencioso, sección tercera, del Consejo de Estado cuenta con un documento (*Final. Aprobado mediante acta del 28 de agosto de 2014, referentes para la reparación de perjuicios inmateriales*) que establece pautas indemnizatorias del daño moral y que engloba la jurisprudencia más importante en relación con dichas pautas.

En el caso de España, existe un baremo previsto en la Ley 35/2015 que establece ciertos montos y mecanismos indemnizatorios tanto del daño moral como del patrimonial. Este baremo es obligatorio si se trata de accidentes de circulación; aunque algunos Jueces lo han utilizado como un parámetro orientador en los casos que no resulta obligatorio. En concreto, por lo que hace al daño moral por muerte de una persona, para su cuantificación, el baremo instaura una determinada cantidad de dinero por perjuicio personal básico (que depende de la edad de la persona fallecida, de quién es el allegado que solicita la reparación del daño moral y de su edad); cuyo monto indemnizatorio se complementa con otra cantidad de dinero dependiendo si se actualizan ciertos perjuicios particulares adicionales como: la discapacidad física o psíquica del perjudicado previa o a resultados del accidente, la convivencia del perjudicado con la persona fallecida, si se trata de un perjudicado único en su categoría, si se trata de un perjudicado único familiar; si la persona fallecida era un progenitor único o ambos progenitores fallecieron con motivo del mismo hecho; si la víctima estaba embarazada con pérdida de feto, etcétera.

Estos ejemplos en el derecho comparado tienen sus particularidades y razones de ser en cada país y han sido aplicados de diferentes maneras por sus órganos jurisdiccionales. La relevancia de hacerlos notar en esta ejecutoria es mostrar que existen ciertos cálculos de daños morales y que los mismos pueden servir de meros parámetros orientadores, bajo la premisa de que es la o el juzgador el que debe hacer la respectiva cuantificación buscando la reparación integral del daño moral.



1.8.1. La justa indemnización implica una reparación integral justificada; en consecuencia, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima.

1.8.2. En realidad, la sobre indemnización genera una violación a los diferentes derechos involucrados del agente dañador, como la legalidad o la propiedad.

1.9. Finalmente, pueden existir casos en que sea posible reducir la respectiva indemnización del daño moral.<sup>75</sup> Esta situación es de **carácter estrictamente excepcional** y se activará cuando en el juicio se demuestre que la indemnización que proceda generará una carga opresiva para el responsable a la luz de la situación económica de las partes; en particular, a fin de proteger el derecho al mínimo vital. Una condena por daño moral no puede implicar que se le niegue a la persona responsable la posibilidad de satisfacer sus necesidades más básicas y las de su familia.

1.9.1. Sin embargo, debe resaltarse que el o la juzgadora debe ser muy cuidadosa en el uso de esta facultad ante su estricta excepcionalidad; en particular, para que no sea mal utilizada por los demandados. Por ello, es relevante que desde el inicio del juicio y durante su tramitación quede evidenciada mediante pruebas la situación económica de las partes.

1.9.2. Siendo importante diferenciar la aplicación de esta disposición por lo que hace a los seres humanos y las personas morales; en específico, si el responsable directo o solidario es un agente de seguros. Las aseguradoras no pueden exigir esta reducción por lo que a su ámbito se refiere, ya que contractualmente deben responder por el total de la suma asegurada. En su caso, si es

<sup>75</sup> Éste es un supuesto aceptado por algunos integrantes de la propia comunidad académica especializada en el derecho de daños, lo cual se refleja en el art. 10:401 de los denominados *Principios de Derecho Europeo de la Responsabilidad Civil* -PETL- (documento emitido por un grupo de especialistas europeos en el derecho de daños), Thomson-Aranzadi, 2008; asimismo, es una facultad judicial que se encuentra reconocida en materia de responsabilidad civil por varias legislaciones de algunos países como España (art. 1103 del Código Civil), Suiza (arts. 43 y 44 del *Obligationenrecht*), Portugal (art. 494 del Código Civil), etcétera.





posible apreciar que la indemnización por el daño moral será más alta que la suma asegurada (teniendo como un elemento de apreciación las peticiones iniciales de la parte actora), será la persona directamente responsable la que podría alegar durante el juicio la reducción del monto de condena que a ella le pudiera corresponder si se le considera responsable.

## 2) Elementos de cuantificación del daño moral

2.1. Atendiendo a las reglas y principios descritos anteriormente, esta Suprema Corte ha aceptado como elementos para cuantificar el daño moral, al menos, los siguientes: los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica de la persona responsable, la situación económica de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.<sup>76</sup>

2.2. Factores que ameritan un examen pormenorizado por el juzgador y que han sido desarrollados dependiendo del régimen de responsabilidad civil de que se trate y de la relación que guardan con la persona afectada o con el agente dañador. Debiéndose resaltar que no todos los factores ameritan una intensidad de graduación entre leve, medio o severo (depende de su naturaleza) ni todos ellos tienen el mismo alcance tratándose de la responsabilidad civil objetiva o subjetiva.

## 3) Derechos lesionados y elementos relacionados con la persona que sufre el daño

3.1. En principio, respecto a la persona que alega la concurrencia de un daño moral, se ha sostenido que, por un lado, deben valorarse los aspectos cualitativos del daño moral en sentido estricto y, por el otro, la vertiente patrimonial del daño moral.

<sup>76</sup> Criterio que derivó de los referidos amparos directos 30/2013 y 31/2012 y que dieron lugar a la tesis 1a. CCLV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 158, con número de registro digital: 2006880, de rubro: "PARÁMETROS DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. FACTORES QUE DEBEN PONDERARSE."



**3.2. En relación con el aspecto cualitativo del daño o daño moral en sentido estricto**, éste debe ser valorado prudencialmente por el Juez, atendiendo a las pruebas presentes en el juicio que determinen: i) el tipo de derecho o interés lesionado, así como ii) la existencia de un daño y la gravedad del mismo. Al respecto:

**3.2.1. Debe valorarse el tipo de derecho o interés lesionado.** El daño moral se determina tanto en función de la entidad del derecho o interés lesionado como en la pluralidad de los intereses lesionados.

- Así, aunque no es posible señalar que los derechos o intereses extrapatrimoniales tienen mayor o menor valor, sí es posible **determinar la importancia del valor o interés afectado**.

- En ese sentido, puede asignarse como cuantificador de este aspecto del daño una afectación **leve, media o severa**. Por ejemplo, no será lo mismo el daño que ocasionaría la muerte de una mascota, que la de los descendientes directos (importancia severa del derecho lesionado). A su vez, la entidad del daño puede incrementarse debido a la pluralidad de intereses o derechos lesionados.

**3.2.2. La existencia del daño.** Aun en los casos de responsabilidad objetiva, el daño debe acreditarse. Lo *sui generis* del daño moral es que existen ciertos casos –en todos aquellos casos en los que se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas– en que dicha afectación moral deberá presumirse (ello ocurre ante la muerte de un hijo o un padre, por ejemplo). No obstante, en el resto de los casos, por regla general, el daño moral deberá ser acreditado mediante otro tipo de pruebas.

**3.2.3.** Por su parte, **como elemento ponderador de la intensidad del daño resentido, para efectos de cuantificar la indemnización, debe valorarse su gravedad**. Es decir, el grado de la modificación disvaliosa del espíritu, en el desenvolvimiento de su capacidad de entender, querer o sentir, y por la repercusión que tal minoración determina en el modo de estar de la víctima.



- **La gravedad del daño puede calificarse de normal, media o grave.**

Normalmente una persona que experimenta la pérdida de un ser querido, tiene una etapa que puede definirse un duelo "normal", en el que la persona a pesar del sufrimiento, prosigue durante este periodo llevando una vida normal y no abandona sus responsabilidades laborales, sociales, familiares y personales.

- No obstante puede acreditarse un sufrimiento muy intenso (daño moral) que, dada su gravedad, modifique el comportamiento social de quien lo padece, como podría suceder en aquellos casos en que la muerte de un ser querido afecta profundamente la vida familiar y social de una persona. Así, en efecto, aunque se presuma la existencia del daño moral, las partes podrán allegar pruebas al juzgador que tengan valor suficiente para persuadirlo respecto de la mayor o menor envergadura del daño. Esta prueba suplementaria apuntaría a demostrar que en el caso concreto puede haberse producido un daño mayor a aquel que se produce razonablemente en casos similares.

**3.3. En complemento al aspecto cualitativo, el juzgador debe valorar el aspecto patrimonial o cuantitativo derivado del daño moral.** Para ello, se deberá atender: **i) los gastos devengados derivados del daño moral:** éstos pueden ser los gastos médicos derivados de las afectaciones a los sentimientos y psique de la víctima, si se demuestra que tal daño generó consecuencias médicas; y **ii) los gastos por devengar por parte del afectado o los afectados.**

**3.3.1.** En este rubro pueden ubicarse aquellos daños futuros (costo del tratamiento médico futuro, por ejemplo el costo de las terapias psicológicas durante el tiempo recomendado por el médico) o ganancias no recibidas derivadas de la afectación a los derechos y bienes morales, (por ejemplo, si derivado de una fuerte depresión la víctima se ve imposibilitada a trabajar).

**3.3.2.** En tanto estos elementos tienen un aspecto patrimonial, el cual puede ser medible o cuantificable, no es necesario establecer moduladores al grado de afectación a este aspecto del daño.

4) Situación económica de la persona afectada



4.1. Un factor importante para cuantificar la indemnización es la situación económica de la persona afectada; cuya aplicabilidad dependerá del caso concreto. Es decir, no siempre es un elemento relevante para cuantificar la indemnización por daño moral, ya que habrá supuestos en los que no es aplicable.

4.2. Bajo ese tenor, como premisa, se tiene que la situación económica de la víctima sólo es un elemento que debe ser tomado en cuenta para calcular el monto de la indemnización; por lo que tal factor en nada influye al momento de determinar la existencia del daño moral, esto es, la existencia de lesiones en los afectos o sentimientos de las víctimas.

4.3. Ahora, en primer lugar y tal como se resolvió en el amparo directo 30/2013, este factor no autoriza a las personas juzgadoras a hacer diferenciaciones de indemnizaciones por virtud del nivel socioeconómico del afectado. Si se trata del mismo valor, gravedad y duración del daño, se presupone que la aflicción en los sentimientos o emociones es la misma para las personas con altos o bajos recursos económicos. Por ello, la situación económica de la persona afectada no puede valorarse en relación con la compensación de las consecuencias extrapatrimoniales del daño moral.

4.4. Por el contrario, este factor sólo es relevante para cuantificar la indemnización de las consecuencias patrimoniales derivadas del daño moral. En tanto estos elementos tienen un aspecto patrimonial, el cual puede ser medible o cuantificable, no es necesario establecer moduladores al grado de afectación a este aspecto del daño.

##### 5) Situación económica de la persona responsable

5.1. En tanto la reparación por daño moral tiene una faceta punitiva y resarcitoria, debe valorarse la capacidad de pago de la responsable para efectivamente disuadirla a cometer actos parecidos en el futuro.

5.2. Aunque la situación económica de la responsable no es definitoria para el *quantum* compensatorio derivado del daño moral (ya que se presupone integral), es un elemento que puede valorarse especialmente en aquellos casos en los que la responsable obtiene un beneficio o lucro por la actividad que originó



el daño; en particular, si la parte responsable recibe un beneficio económico por la actividad que afectó los derechos e intereses de la víctima.

### **5.2.1. La capacidad económica de la persona responsable puede calificarse de baja, media o alta.**

5.2.2. De igual manera, es un elemento que puede tomarse en cuenta en caso de que se actualice el supuesto excepcional de reducción de la indemnización.

### 6) Grado de responsabilidad

6.1. Asimismo, existen ciertas particularidades por lo que hace al grado de responsabilidad dependiendo del tipo de régimen de responsabilidad civil.

6.2. Por lo que hace al régimen de responsabilidad subjetiva, la influencia del grado de responsabilidad es determinante para la cuantificación de la indemnización y su operatividad ya fue analizada en el amparo directo 30/2013.

6.3. No obstante, en torno a la **responsabilidad extracontractual objetiva**, para efectos de respetar el derecho a la legalidad y a la reparación integral, **el grado de responsabilidad no opera de la misma forma que en la responsabilidad extracontractual subjetiva:**

6.3.1. Esto es así, ya que **en el modelo de responsabilidad objetiva se parte de la idea de que, con independencia del elemento subjetivo, la reparación y su monto debe abarcar la satisfacción de todo perjuicio causado (la reparación se presupone integral)**. Por ello, el monto indemnizatorio no tiene que verse afectado *necesariamente* por el grado de responsabilidad del causante del daño.

6.3.2. Sin embargo, podrán existir algunos casos en donde el elemento de "grado de responsabilidad" pueda llegar a incidir en el monto indemnizatorio. Entre estos supuestos se encuentran, al menos: i) ciertos casos de valoración de causas de exoneración parcial o conductas concurrentes del causante y/o



de la víctima, y ii) ciertos casos de determinación o no de efectos disuasivos adicionales.

6.4. A mayor abundamiento, por un lado, el grado de responsabilidad es un elemento relevante cuando se tiene que verificar si debe excluirse una causa de exoneración de la responsabilidad o disminuirse la indemnización con motivo de una causa de exoneración parcial (por ejemplo, la participación de un tercero) o de la culpa concurrente por parte de la víctima.<sup>77</sup>

6.4.1. En la doctrina, se han estudiado con especial detalle estos supuestos. Por ejemplo, aun en un régimen de responsabilidad objetiva, cuando se puede advertir un dolo por parte del causante del daño (que se le repudia como responsable al margen de ese elemento subjetivo), se ha señalado entonces que ante la presencia de ese dolo no es posible hacer ninguna disminución a la indemnización a pesar de que haya existido culpa concurrente por parte de la víctima.

6.4.2. Por su parte, cuando la conducta del agente causante que da lugar a la responsabilidad objetiva se pudiera catalogar como "negligente", y en dicho escenario se identifica también culpa concurrente por parte de la persona que sufrió el daño (dependiendo del tipo de caso, para que sea relevante esa culpa de la víctima se exige en algunas ocasiones que sea inexcusable), guarda relevancia el elemento de grado de responsabilidad del causante para efectos de valorar la posible disminución del monto indemnizatorio o la eliminación de la exclusión a la que de otro modo habría dado lugar la conducta concurrente de la víctima o de un tercero.

6.5. Por otro lado, se recuerda que es criterio de esta Sala que nuestro modelo de responsabilidad civil no es meramente compensatorio, sino también

<sup>77</sup> Esto, tal como se resolvió en el citado amparo directo en revisión 4555/2013, que dio lugar, entre otras, a las tesis 1a. CCLXXVII/2014 (10a.) y 1a. CCLXXVIII/2014 (10a.), publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, páginas 167 y 168, con números de registro digital: 2006975 y 2006976, de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. FORMA DE VALORAR LA CONDUCTA DE LAS PARTES INVOLUCRADAS CUANDO SE ADUZCA NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LA VÍCTIMA." y "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. FORMA EN QUE EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA NORMALIDAD Y PREVISIBILIDAD DE LA CONDUCTA DE LA VÍCTIMA, PARA DETERMINAR EL GRADO DE CULPA EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO."



**disuasivo** (tal como se resolvió en el citado amparo directo 30/2013, que aludió a cierto "carácter punitivo").<sup>78</sup>

6.5.1. Aplicando esta visión al régimen de responsabilidad civil extracontractual objetiva, es evidente que para dar lugar a este tipo de responsabilidad estricta no es necesario que se acredite dolo o culpa.

6.5.2. Empero, esta Corte ha recalcado que, un aspecto es que se cumplan los requisitos para dar lugar a este tipo de responsabilidad civil extracontractual (donde no es apreciable la culpa) y, otro aspecto es la cuantificación del respectivo monto indemnizatorio. Es precisamente en esta segunda etapa (la cuantificación) donde, según sea el caso, pudiera resultar útil el elemento de valoración relativo al grado de responsabilidad del agente dañador bajo esta visión punitiva.

6.5.3. Así, tratándose de supuestos regulados por la responsabilidad civil objetiva, en primer lugar, en la generalidad de los casos, lógicamente el "grado de responsabilidad" no influye o no debería influir en el monto indemnizatorio derivado de esa responsabilidad objetiva. La condena se da por el mero riesgo creado (y la relación causal) y la identificación/valoración del tipo de derecho afectado, la intensidad, duración y consecuencias del daño, así como la situación económica de la víctima/responsable, entre otros posibles elementos, darán lugar a una compensación integral del respectivo daño moral sufrido por la víctima.

6.5.4. Esto, bajo la premisa de esta Suprema Corte de que no existen topes indemnizatorios del daño moral y que debe concurrir una reparación integral. Es decir, ante la afectación al interés no patrimonial (o espiritual) y la identificación de una relación de causalidad de una determinada conducta de una persona, cuando no hay causas de exoneración, la **consecuencia necesaria en la responsabilidad objetiva es la compensación de todo perjuicio generado por el evento dañoso.**

<sup>78</sup> Págs. 88 y ss. del engrose.



### **6.5.5. El elemento subjetivo no debe afectar el monto indemnizatorio.**

Como hemos dicho en otras ocasiones, tratándose del derecho humano a la justa indemnización, reparar un daño ha dejado de ponerse en el repudio de una conducta individual considerada *antijurídica*, para ubicarse en el *impacto multi-dimensional* de un hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por un hecho.

**6.5.6. Sin embargo**, se insiste, la finalidad de la responsabilidad civil es la justicia correctiva y distributiva; lo que implica que para nuestro sistema jurídico la compensación a la víctima busca evidentemente satisfacer el daño sufrido, **pero también, en algunas ocasiones, disuadir** la futura conducta de los agentes a partir de una visión "punitiva" (que más que, estrictamente punitiva, puede catalogarse como "disuasoria") del derecho de daños.

**6.5.7. Por ello**, más bien, en la etapa de cuantificación de la indemnización, el elemento relativo al **"grado de responsabilidad" repercute en el monto indemnizatorio en la responsabilidad objetiva cuando lo que se pretende es incluir adicionalmente en la compensación por daño moral un efecto disuasorio que tienda a evitar ciertas conductas que contribuyan significativamente en el daño en relación con supuestos regulados por la responsabilidad objetiva.**

6.5.8. Se busca incentivar que los agentes que participan en una actividad riesgosa tomen de manera adicional precauciones eficientes para no generar daños, evitando específicamente ciertas conductas que, si bien se encuentran reguladas por la responsabilidad objetiva, se pueden repudiar a su vez como dolosas, conscientemente temerarias o algún otro tipo de negligencias graves. Es decir, si bien hay ciertas conductas que se regulan por la responsabilidad objetiva y, por ende, no es necesaria la acreditación de un elemento subjetivo para dar lugar a la responsabilidad; podrán existir escenarios en donde, por ejemplo, el agente que lleva a cabo la conducta riesgosa dolosamente quiso generar el daño; por lo que en este tipo de casos cabe una reflexión sobre si es necesario aplicar una "visión disuasoria" que aumente la indemnización a fin de evitar en el futuro ese tipo de conductas.





6.6. Así las cosas, en resumen, en la responsabilidad objetiva el criterio relativo al "grado de responsabilidad" será útil para cuantificar la respectiva indemnización si lo que se busca es un efecto disuasorio adicional dirigido al causante del daño o, en su caso, si concurren causas de exoneración o culpa concurrente de la víctima que, entonces, vuelva relevante la valoración del grado de responsabilidad del agente dañador.

6.7. Si no se aceptara esta distinción entre los regímenes de responsabilidad civil, prácticamente en cualquier escenario de responsabilidad objetiva cabría aumentar el monto indemnizatorio cuando se identifique algún grado de responsabilidad (que incluye supuestos leves, medios y altos) y eso podría llevar a una sobre indemnización de la víctima en detrimento de los derechos del agente dañador. Además, se invertiría la lógica que impera aun en un régimen de responsabilidad civil objetiva: ya que se volvería a la responsabilidad civil objetiva más sancionatoria que compensatoria, al poderse aplicar ese régimen de disuasión en todos los casos de responsabilidad civil objetiva; incluyendo en los que la actividad es lícita. La responsabilidad civil objetiva busca regular la afectación de ciertos intereses a partir del mero riesgo creado, no sancionar conductas que violen un determinado deber de cuidado.

6.8. Consiguientemente, se reitera, la valoración del grado de responsabilidad debe tener un efecto limitado en la responsabilidad objetiva (que difiere a su efecto en la responsabilidad subjetiva), y en nuestro régimen esa aplicabilidad se circunscribe, al menos, a la pertinencia de imponer un "efecto disuasorio" adicional al agente dañador y la valoración en el caso concreto de posibles causas de exoneración y/o culpa concurrente de la víctima.<sup>79</sup> Siendo importante insistir que será pues en cada caso concreto donde se deberá analizar si cabe o no la aplicabilidad de este criterio de cuantificación relativo al "grado de responsabilidad".

<sup>79</sup> En otros países, uno de los efectos de valorar el "grado de responsabilidad" en la responsabilidad objetiva es que se eliminan los límites cuantitativos a la indemnización. Sin embargo, en nuestro ordenamiento no puede ser el caso, pues aquí no se aceptan por regla general topes a las indemnizaciones por virtud del propio derecho a la reparación integral. Además, se insiste, a diferencia de otros países, nuestro régimen sí incorpora esta visión disuasoria del derecho de daños (como se resolvió en el amparo directo 30/2013).



## 7) Demás circunstancias del caso

7.1. Finalmente, existen elementos de valoración para la cuantificación del daño moral que no pueden ser previstos de manera genérica y que, en muchas ocasiones, guardan relación con alguno de los elementos descritos anteriormente.

7.2. A saber, en relación con la importancia del valor o interés afectado y la gravedad del daño, la experiencia jurisprudencial comparada ha mostrado que hay circunstancias diferentes que pueden valorarse dependiendo si se trata del daño moral derivado de la muerte de un familiar o el daño moral que se exige a partir de meros daños estéticos, daños al honor o daños por lesiones corporales.

7.3. En el caso de muerte (que es el que nos ocupa), se valoran como otras circunstancias relevantes aspectos como cuál era la edad de la persona fallecida; qué familiar es la persona que exige la reparación del daño; si la persona perjudicada moralmente es único en su categoría (por ejemplificar, que sea un hijo único) o se trata del único familiar; si a partir del mismo hecho fallecieron ambos progenitores o si el que fallece es un hijo único o una persona embarazada; si la persona que resiente el daño moral se trata de una persona con discapacidad o un niño, niña o adolescente; así como cuáles son las personas que son sujetas del daño moral con motivo del fallecimiento y que se encuentran legitimadas para exigirlo, entre otra gran variedad de circunstancias.

7.4. Dependiendo si se actualiza o no cada una de estas circunstancias, se aprecia la gravedad e intensidad del daño y, con ello, el respectivo monto de cuantificación de la indemnización. Por ejemplo, no es la misma aflicción cuando fallecen ambos progenitores en un mismo accidente que cuando fallece uno de ellos. Tampoco es la misma valoración cuando existen varios familiares que sufren el daño moral con motivo del fallecimiento de una persona que cuando el afectado es único o cuando la persona que exige la reparación se trata de un hijo o hija o es más bien un pariente en cuarto grado cuya convivencia con la persona fallecida era casual.



## IX. DECISIÓN Y EFECTOS

180. En síntesis, por todas las razones apuntadas, esta Primera Sala estima que los agravios del recurso son parcialmente **fundados**, lo cual es suficiente para **revocar** la sentencia de amparo y **devolver los autos** del juicio al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito a fin de que analice nuevamente los conceptos de violación de la parte quejosa.

181. Ello, a la luz del alcance fijado en esta ejecutoria de los derechos de justa indemnización y acceso a la justicia, así como de la interpretación conforme realizada en esta sentencia por lo que hace al artículo 1915 del Código Civil Federal y de la valoración que se hace de los distintos elementos para la cuantificación del daño moral en un régimen de responsabilidad civil objetiva, previstos a su vez en el artículo 1916 del mencionado código.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido pero con salvedad en las consideraciones relativas a la inexistencia de la aplicación retroactiva de la jurisprudencia, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido pero se separa de los daños punitivos y se reservó su derecho a



formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

**Con fundamento en el artículo 73 de la Ley de Amparo, se publica el presente proyecto. En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 1a./J. 31/2017 (10a.) y 1a./J. 63/2014 (10a.), y aisladas 1a. CXCI/2018 (10a.), 1a. XLII/2017 (10a.), 1a. CCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCLXXV/2014 (10a.), 1a. CCLXXVII/2014 (10a.), 1a. CCLXXVIII/2014 (10a.), 1a. CCLV/2014 (10a.), 1a. LI/2014 (10a.) y 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 182/2014 y 91/2015 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 57, Tomo I, agosto de 2018, página 233 y 39, Tomo I, febrero de 2017, página 282, con números de registro digital: 28029 y 26981, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 2558/2021.

En la sesión pública ordinaria celebrada el diecinueve de enero de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por unanimidad de votos, que en la materia de la revisión se debía revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la propia ejecutoria.

Aunque comparto la conclusión alcanzada en la sentencia a que este voto se refiere, lo cierto es que en diversos apartados de la sentencia se señala que la reparación del daño debe tener una faceta resarcitoria **y punitiva**; y que por ello en algunas ocasiones la sanción o indemnización debe buscar disuadir la futura conducta de los agentes a partir de una visión "**punitiva**", de modo que en la etapa de cuantificación, el elemento relativo al "grado de responsabilidad" repercute en el monto indemnizatorio en la responsabilidad objetiva cuando lo que se pretende es incluir adicionalmente en la compensación por daño moral un efecto disuasorio que tienda a evitar ciertas conductas que contribuyan significativamente en el daño.

No obstante, si bien concuerdo en que para que una indemnización sea justa necesariamente debe ser resarcitoria, no comparto que para ello deba tener un carácter punitivo.

En consecuencia, me aparto de las consideraciones en donde se establece que la indemnización también debe tener un carácter punitivo, pues como lo he explicado en diversos votos, no comparto esa aseveración.

En efecto, como lo señalé en el voto formulado en el amparo directo 30/2013, al resolver el amparo directo en revisión 1068/2011, partiendo de los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Primera Sala se pronunció en torno a la "justa indemnización".

Dicho criterio se vio reflejado en la tesis siguiente:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE. El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo



posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima. Sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad.<sup>1</sup>

Como se puede advertir, el concepto de "justa indemnización", que deriva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>2</sup> y que ha sido interpretado por la Corte Interamericana, tiene por objeto resarcir en forma integral a la víctima de los daños ocasionados, y no tiene su enfoque en la sanción al culpable.

Lo anterior no quiere decir que no sea cierto que toda compensación o indemnización tenga un efecto disuasivo en las conductas dañosas, en eso coincide. Sin duda, la otra cara de la moneda, es decir, las consecuencias y los efectos que tiene en el culpable la obligación de indemnizar, son sancionatorios y disuasivos.

<sup>1</sup> Tesis: 1a. CXCIV/2012 (10a.), registro digital: 2001626, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 502, con número de registro digital: 2001626. Amparo directo en revisión 1068/2011. Gastón Ramiro Ortiz Martínez. 19 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

<sup>2</sup> "Artículo 63. 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."



Así, me parece que como lo mencioné en el citado voto, los daños punitivos no son necesarios para explicar la vertiente sancionatoria de la justa indemnización, desde el punto de vista del culpable, ni para justificar el que se valore su grado de responsabilidad y su situación económica para determinar el monto de la indemnización, ya que dichas cuestiones derivan directamente de la ley, y además, se inscriben dentro de un ejercicio lógico de valoración que tiene que hacer el juzgador para determinar el monto que debe pagarse.

En efecto, el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable al asunto, en relación al daño moral, señala textualmente en su cuarto párrafo: "*El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el **grado de responsabilidad, la situación económica del responsable**, y la de la víctima, así como, las demás circunstancias del caso.*"

Asimismo, en los procesos legislativos el legislador señaló que "*la compensación por la vía civil no sólo restituye al individuo afectado y sanciona al culpable, sino que también fortalece el respeto al valor de la dignidad humana ...*"

Entonces, la vertiente sancionatoria de la justa indemnización es sólo la perspectiva desde el punto de vista del responsable, pero no me parece que lo anterior sea equiparable a fijar "daños punitivos".

Los daños punitivos –*punitive damages*– se han desarrollado en la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, se han definido como "daños ejemplares", cuya esencia es que son sumamente altos, y tienen sólo el objeto de sancionar al responsable, y no de reparar el daño. Difieren de los daños compensatorios –*compensatory damages*– que sí tienen por objeto reparar el daño. Los daños punitivos se imponen *sólo en ciertos casos* de conductas altamente negligentes, determinados en forma casuística por la jurisprudencia norteamericana.

Bajo esa lógica, como se señaló en el voto mencionado, si una sentencia pretende importarlos al orden jurídico mexicano, debe haberlos desarrollado, haber determinado sus parámetros de aplicación, y haberlos distinguido de la "justa indemnización", puesto que desde mi punto de vista persiguen objetivos diversos, por ello, considero que no se inscriben dentro del derecho a una justa indemnización.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **DAÑO MORAL. LINEAMIENTOS GENERALES PARA SU CUANTIFICACIÓN.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento fue correcta la forma en que se cuantificó el daño moral. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que existen ciertos lineamientos generales para la cuantificación del daño moral; esto, en atención a lo fallado en una gran diversidad de precedentes, como los amparos directos 30/2013, 31/2013 y 50/2015 y los amparos directos en revisión 4555/2013, 4646/2014, 593/2015, 5826/2015, 4332/2018, 5490/2016, 538/2021 y 539/2021, entre otros.

Justificación: Por lo que hace a la cuantificación del daño moral, los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han delineado las siguientes pautas generales: 1) Debe buscarse en todo momento la reparación integral del daño moral. No se aceptan límites o topes legales previamente establecidos o parámetros base sin posibilidad de modificación o valoración casuística por parte del juzgador. 2) En caso de condenarse a una indemnización, ésta debe ser integral, equitativa y justa, así como cubrirse de forma expedita una vez que sea exigible. 3) No se puede condicionar, sujetar, asimilar o limitar el daño moral a la indemnización por daño material, pues cada uno responde a sus propias particularidades. Consecuentemente, la persona juzgadora debe ser especialmente meticulosa para no sobredimensionar el monto indemnizatorio que corresponde a este tipo de daño. El daño moral no es un cajón de sastre para que, ante la dificultad de cuantificar otro tipo de daño como el patrimonial (en específico,





lo que corresponde a la partida de lucro cesante), se fijen condenas más elevadas bajo una pretendida satisfacción de este derecho o interés extra-patrimonial, pero que en realidad buscan corregir los problemas de cuantificación del daño patrimonial. Además, toda vez que el daño inmaterial puede tener consecuencias de índole patrimonial, la persona juzgadora debe tener cuidado en no traslapar o duplicar la indemnización que corresponda al daño patrimonial de aquella que corresponda a la partida patrimonial del daño moral. 4) No se debe confundir la valoración de la existencia de los daños morales con la cuantificación de la compensación que le corresponde. Son operaciones conceptualmente distintas. 5) Los elementos de cuantificación de una indemnización previstos legalmente (como los establecidos en el artículo 1916, párrafo cuarto, del Código Civil Federal y en normas estatales análogas) son factores meramente indicativos. Es una guía para el actuar de las personas juzgadoras, partiendo de la función y la finalidad del derecho a la reparación del daño moral. 6) Debe distinguirse la aplicabilidad de los elementos de cuantificación de una indemnización tratándose de un caso de responsabilidad civil subjetiva de uno de responsabilidad civil objetiva. Dependiendo del tipo de caso, pueden existir variaciones o acotaciones a los elementos de cuantificación de la indemnización del daño moral; por ejemplo, lo relativo al grado de responsabilidad. 7) La persona juzgadora al momento de condenar a daños morales debe respetar y proteger el derecho a la igualdad jurídica; lo que implica que ante casos iguales debe imponer condenas iguales. 8) Debe salvaguardarse, a su vez, el principio imperante en el derecho de daños de no sobre indemnización de la víctima o enriquecimiento injustificado. 9) Finalmente, pueden existir casos en los que sea posible reducir la respectiva indemnización del daño moral que tendría que aplicarse en atención al derecho a la reparación integral. Esta situación es de carácter estrictamente excepcional y se activará cuando en el juicio se demuestre que la indemnización que proceda generará una carga opresiva para el responsable a la luz de la situación económica de las partes; en particular, a fin de proteger el derecho al mínimo vital. Una condena por daño moral no puede implicar que se le niegue a la persona responsable la posibilidad de satisfacer sus necesidades más básicas y las de su familia. Siendo importante diferenciar la aplicación de esta disposición por lo que hace a los seres humanos y a las personas morales; en específico, si el responsable directo o



solidario es un agente de seguros. Las aseguradoras no pueden exigir esta reducción por lo que a su ámbito se refiere ya que, contractualmente, deben responder por el total de la suma asegurada.

#### 1a./J. 109/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 109/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

**Nota:** La parte conducente de las sentencias relativas a los amparos directos en revisión 5826/2015 y 538/2021 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 731 y Undécima Época, Libro 16, Tomo III, agosto de 2022, página 2534, con números de registro digital: 27068 y 30855, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN EL ELEMENTO RELATIVO AL GRADO DE RESPONSABILIDAD TIENE UN ALCANCE DISTINTO EN LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA Y EN LA OBJETIVA.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del



conocimiento fue correcta la forma en que se cuantificó el daño moral. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la valoración del parámetro de cuantificación del daño moral relativo al "*grado de responsabilidad*" tiene un alcance distinto en la responsabilidad subjetiva y en la objetiva.

Justificación: Existen ciertas particularidades por lo que hace al grado de responsabilidad como factor para cuantificar el daño moral dependiendo del tipo de régimen de responsabilidad extracontractual. Por lo que hace al régimen de responsabilidad subjetiva, la influencia del grado de responsabilidad es determinante para la cuantificación de la indemnización y su operatividad, la cual ya fue analizada en el amparo directo 30/2013. No obstante, en torno a la responsabilidad extracontractual objetiva, para efectos de respetar el derecho a la legalidad y a la reparación integral, el grado de responsabilidad no opera de la misma forma que en la responsabilidad extracontractual subjetiva. En la generalidad de los casos, lógicamente el "*grado de responsabilidad*" no influye o no debería influir en el monto indemnizatorio derivado de esa responsabilidad objetiva. La condena se da por el mero riesgo creado (y la relación causal) y la identificación/valoración del tipo de derecho afectado, la intensidad, duración y consecuencias del daño, así como la situación económica de la víctima/responsable, entre otros posibles elementos, darán lugar a una compensación integral del respectivo daño moral sufrido por la víctima. Esto es así, ya que en el modelo de responsabilidad objetiva se parte de la idea de que, con independencia del elemento subjetivo, la reparación y su monto deben abarcar la satisfacción de todo perjuicio causado (la reparación se presupone integral). Si no se aceptara esta distinción entre los regímenes de responsabilidad civil, prácticamente en cualquier escenario de responsabilidad objetiva cabría aumentar el monto indemnizatorio cuando se identifique algún grado de responsabilidad (que incluye supuestos leves, medios y altos) y eso podría llevar a una sobre indemnización de la víctima en detrimento de los derechos del agente dañador. Incluso, se invertiría la lógica que impera aun en un régimen de responsabilidad civil objetiva, ya que se volvería a la responsabilidad civil objetiva más sancionatoria que compensatoria, al poderse aplicar ese régimen de disuasión en todos los casos de



responsabilidad civil objetiva; incluyendo en los que la actividad es lícita. Por consiguiente, la valoración del grado de responsabilidad debe tener un efecto limitado en la responsabilidad objetiva.

#### 1a./J. 103/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 103/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN, EL FACTOR RELATIVO A LAS DEMÁS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO ENGLOBA PARTICULARIDADES QUE PUEDEN GUARDAR RELACIÓN CON ALGUNO DE LOS OTROS PARÁMETROS.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento fue correcta la forma en que se cuantificó el daño moral. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el factor relativo a las "*demás circunstancias del caso*", como elemento relevante para la cuantificación de los daños morales,



engloba particularidades que pueden guardar relación con alguno de los otros parámetros de cuantificación reconocidos jurisprudencialmente.

Justificación: Existen elementos de valoración para la cuantificación del daño moral que no pueden ser previstos de manera genérica y que, en muchas ocasiones, guardan relación con alguno de los otros parámetros de cuantificación del daño moral. Por ejemplo, en relación con la importancia del valor o interés afectado y la gravedad del daño, la experiencia jurisprudencial comparada ha mostrado que hay diferentes circunstancias que pueden valorarse dependiendo de si se trata del daño moral derivado de la muerte de un familiar o el daño moral que se exige a partir de meros daños estéticos, daños al honor o daños por lesiones corporales. En el caso de muerte, se valoran como otras circunstancias relevantes aspectos como cuál era la edad de la persona fallecida; qué familiar es la persona que exige la reparación del daño; si la persona perjudicada moralmente es único en su categoría (por ejemplificar, que sea un hijo único) o si se trata del único familiar; si a partir del mismo hecho fallecieron ambos progenitores o si el que fallece es un hijo único o una persona embarazada; si la persona que resiente el daño moral se trata de una persona con discapacidad o un niño, niña o adolescente; así como cuáles son las personas que son sujetas del daño moral con motivo del fallecimiento y que se encuentran legitimadas para exigirlo, entre otra gran variedad de circunstancias. Dependiendo si se actualiza o no cada una de estas circunstancias, se aprecia la gravedad e intensidad del daño y, con ello, el respectivo monto de cuantificación de la indemnización. Por ejemplo, no es la misma aflicción cuando fallecen ambos progenitores en un mismo accidente que cuando fallece uno de ellos. Tampoco es la misma valoración cuando existen varios familiares que sufren el daño moral con motivo del fallecimiento de una persona que cuando el afectado es único o cuando la persona que exige la reparación se trata de un hijo o hija o es más bien un pariente en cuarto grado cuya convivencia con la persona fallecida era casual.

#### 1a./J. 105/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022.

Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez



Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 105/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DAÑO MORAL. PARA SU CUANTIFICACIÓN NO ES VIABLE OTORGAR UN VALOR PORCENTUAL PREDETERMINADO A CADA UNO DE LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 1916, CUARTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. Para ello determinó una indemnización base; posteriormente, asignó a cada parámetro previsto en el cuarto párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal un veinte por ciento de ese total, para después señalar que en ciertos factores no se cumplía con ese porcentaje y que entonces en el caso se actualizaba únicamente un ochenta y cinco por ciento de la indemnización total. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento fue correcta la forma en que se había cuantificado el daño moral. Esto, pues en nada afectaba que el monto indemnizatorio se hubiera determinado a partir de porcentajes. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en atención al derecho a la reparación integral del daño, no es posible otorgar un valor porcentual predeterminado a los parámetros establecidos en el artículo 1916, cuarto párrafo, del Código Civil Federal para efectos de la cuantificación del daño moral.



Justificación: El referido precepto del Código Civil Federal detalla cinco parámetros para efectos de cuantificar el daño moral. En ese sentido, el hecho de que en una sentencia se fijen porcentajes para cada uno de esos factores (veinte por ciento por cada uno), si bien es una forma de explicar cómo se llegó a determinada cuantificación monetaria de la respectiva indemnización, lo cierto es que no se trata de una metodología correcta. Lo anterior es así, pues los elementos de grado de responsabilidad, derechos lesionados, situación económica del responsable, situación económica de la víctima y demás circunstancias del caso, son factores indicativos y no exhaustivos. Su enunciación simplemente pretende guiar el actuar de las personas juzgadoras, partiendo de la función y finalidad del derecho a la reparación del daño moral, sin que eso signifique que estos parámetros constituyen una base objetiva o exhaustiva en la determinación del *quantum* compensatorio. Además, son elementos que no pueden ser valorados acriticamente ni, mucho menos, pueden ser aplicados como si, a cada uno de éstos, le correspondiera un determinado porcentaje del monto de indemnización en todos los casos. Por el contrario, dada su propia conceptualización, cada elemento puede tener implicaciones diferenciadas en la forma de cuantificación del daño en cada caso concreto. No es lo mismo valorar cómo impacta a la compensación el tipo de derecho o interés lesionado y la gravedad del daño (la calidad o intensidad del sufrimiento o aflicción), que valorar cómo impacta o se integra a esa cuantificación el grado de responsabilidad del agente dañador o la situación económica de ese agente o de la víctima. Incluso, al ser factores indicativos, en cada caso se debe analizar si es aplicable o no el respectivo elemento de cuantificación y cómo influye o no cada uno de ellos en el monto indemnizatorio, dependiendo también del régimen de responsabilidad civil de que se trate. Por ejemplo, el grado de responsabilidad no tiene las mismas implicaciones para un supuesto de responsabilidad subjetiva que para uno de responsabilidad objetiva. A su vez, en cada caso concreto es diferente el examen e impacto en el monto indemnizatorio que puede tener la situación económica del agente dañador. Además, como se ha resuelto en anteriores precedentes, la situación económica de la víctima sólo puede ser atendida en los perjuicios patrimoniales del daño moral. Las angustias, las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor son las mismas para cualquier persona (siempre y cuando se trate del mismo derecho o interés extrapa-



rimonial afectado y la misma gravedad), con independencia de su nivel socioeconómico. Por ende, dependerá de lo que se acredite en juicio en relación con esos perjuicios patrimoniales del daño moral, que la persona juzgadora integrará o no el monto que pretenda cubrir dichos perjuicios al *quantum* de la indemnización.

#### 1a./J. 108/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 108/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DAÑO MORAL. SU CUANTIFICACIÓN NO PUEDE LIMITARSE O CONDICIONARSE A LA QUE CORRESPONDE AL DAÑO PATRIMONIAL.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, el hecho de que se señalara que el monto del daño moral debía corresponder a una cantidad similar a la percibida por concepto de responsabilidad patrimonial, no radicaba en un tope, sino únicamente se utilizó como referencia o parámetro orientador. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en atención al derecho a la reparación integral del





daño, la cuantificación del daño moral no puede limitarse o condicionarse a la que corresponde al daño patrimonial.

Justificación: Tomando en cuenta las características del daño moral y lo previsto en el artículo 1916 del Código Civil Federal para su cuantificación, se estima que relacionar el daño material con el daño moral y utilizar el monto del primero como un parámetro para cuantificar el segundo, es no atender ni entender las particularidades de cada uno de esos daños ni el alcance del derecho a la reparación integral. Aunque pueden provenir de un mismo hecho, el daño moral es autónomo del daño material. Así, ni siquiera el legislador puede condicionar la indemnización del daño moral a cierto porcentaje de la del daño material, ya que eso implicaría una violación al derecho a la reparación integral. Además, son distintos los intereses protegidos en torno al daño material y al inmaterial. Bajo esa lógica, no guarda ninguna relación para efectos del respectivo monto indemnizatorio el que corresponde a las emociones y sentimientos con la disminución del patrimonio ocasionado por el hecho ilícito. Por lo tanto, de acuerdo a las circunstancias de cada asunto, es la persona juzgadora la que debe determinar la cuantificación del correspondiente daño moral siguiendo las pautas establecidas por el legislador, precisamente para satisfacer el derecho a una reparación integral y las innumerables particularidades que pueden surgir en cada caso concreto.

#### 1a./J. 107/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 107/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DAÑO MORAL. SUPUESTOS DONDE ES APLICABLE EL FACTOR DE CUANTIFICACIÓN RELATIVO AL GRADO DE RESPONSABILIDAD EN LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL OBJETIVA.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial; sin embargo, condenó a las demandadas por daño moral, fijando su cuantificación en correlación con el monto que hubiere correspondido al daño material. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento fue correcta la forma en que se cuantificó el daño moral. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, tratándose de un caso de responsabilidad extracontractual objetiva, el parámetro relativo al "*grado de responsabilidad*" es útil para efectos de la cuantificación del daño moral únicamente en ciertos tipos de supuestos. Entre éstos se encuentran, al menos: i) ciertos casos de valoración de causas de exoneración parcial o conductas concurrentes del causante y/o de la víctima, y ii) ciertos casos de determinación o no de efectos disuasivos adicionales.

Justificación: En el modelo de responsabilidad objetiva se parte de la idea de que, con independencia del elemento subjetivo, la reparación y su monto deben abarcar la satisfacción de todo perjuicio causado (la reparación se presupone integral). Por ello, el monto indemnizatorio no tiene que verse afectado necesariamente por el grado de responsabilidad del causante del daño. No obstante lo anterior, se considera que podrán existir algunos casos en donde el elemento de "*grado de responsabilidad*" sí pueda llegar a incidir en el monto indemnizatorio en un escenario de responsabilidad objetiva. Entre estos supuestos se encuentran, al menos: i) ciertos casos de valoración de causas de exoneración parcial o conductas concurrentes del causante y/o de la víctima, y ii) ciertos casos de determinación o no de efectos disuasivos adicionales. En torno al primero, se es-



tima que el grado de responsabilidad es un elemento relevante cuando se tiene que verificar si debe excluirse una causa de exoneración de la responsabilidad o disminuirse la indemnización con motivo de una causa de exoneración parcial (por ejemplo, la participación de un tercero) o de la culpa concurrente por parte de la víctima. En la doctrina, se han estudiado con especial detalle estos supuestos. Por ejemplo, aun en un régimen de responsabilidad objetiva, cuando se puede advertir un dolo por parte del causante del daño (que se le repudia como responsable al margen de ese elemento subjetivo), se ha señalado que ante la presencia de ese dolo no es posible hacer ninguna disminución a la indemnización a pesar de que haya existido culpa concurrente por parte de la víctima. Por su parte, cuando la conducta del agente causante que da lugar a la responsabilidad objetiva se pudiera catalogar como "*negligente*", y en dicho escenario se identifica también culpa concurrente por parte de la persona que sufrió el daño (dependiendo del tipo de caso, para que sea relevante esa culpa de la víctima se exige en algunas ocasiones que sea inexcusable), guarda relevancia el elemento de grado de responsabilidad del causante para efectos de valorar la posible disminución del monto indemnizatorio o la eliminación de la exclusión a la que de otro modo habría dado lugar la conducta concurrente de la víctima o de un tercero. Ahora bien, por lo que hace al segundo supuesto, cabe recordar que la finalidad de la responsabilidad civil es la justicia correctiva y distributiva; lo que implica que para nuestro sistema jurídico la compensación a la víctima busca evidentemente satisfacer el daño sufrido, pero también, en algunas ocasiones, disuadir la futura conducta de los agentes a partir de una visión "*punitiva*" (que más que, estrictamente punitiva, puede catalogarse como "*disuasoria*") del derecho de daños. Por ello, más bien, en la etapa de cuantificación de la indemnización, el elemento relativo al "*grado de responsabilidad*" puede repercutir en el monto indemnizatorio en la responsabilidad objetiva cuando, excepcionalmente, lo que se pretende es incluir adicionalmente en la compensación por daño moral un efecto disuasorio que tienda a evitar ciertas conductas que contribuyan significativamente en el daño en relación con supuestos regulados por la responsabilidad objetiva.

1a./J. 104/2023 (11a.)



Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 104/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 1915, SEGUNDO PÁRRAFO, ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hijo con motivo de una descarga eléctrica. En primera instancia se absolvió a la demandada principal y a la aseguradora. En apelación, con fundamento en el párrafo segundo del artículo 1915 del Código Civil Federal, el Tribunal Unitario de Circuito declaró la improcedencia de la indemnización por daño patrimonial porque de dicha norma se desprendía que el padre carecía de legitimación activa al no habérsele reconocido previamente el carácter de heredero; sin embargo, por otro lado, condenó a las demandadas por daño moral. El actor promovió un juicio de amparo, el cual fue negado. Para el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento fue correcta la forma en que se cuantificó el daño moral y resultaba inoperante la petición de interpretación constitucional del artículo 1915 del Código Civil Federal. En desacuerdo con esta decisión, se interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 1915, segundo párrafo, última porción normativa, del Código Civil Federal, el cual establece que en caso de muerte la indemnización corresponderá a las personas herederas de la víctima, sólo supera un examen de constitucionalidad en atención al derecho de acceso a la justicia si se interpreta de conformidad con la Constitución General. Esto, a fin de que el concepto de "*heredero*" abarque a los fami-



liares de la persona fallecida, acotándose a las personas que por ley estarían llamadas a la sucesión legítima, y no se valore como heredero únicamente a los así declarados judicial o extrajudicialmente en la sucesión.

Justificación: El referido artículo, en la parte conducente, admite al menos dos interpretaciones posibles. La primera radica en que son herederos los que así sean declarados en términos de ley –judicial o extrajudicialmente en la sucesión testamentaria o intestamentaria–, los cuales además deberían actuar a través del albacea designado en la sucesión. Esta opción interpretativa es inconstitucional, toda vez que es una medida que adolece de proporcionalidad en sentido estricto. El derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta, además, que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios. Por lo tanto, el sacrificio al cual se somete el derecho de acción es demasiado fuerte frente a la tutela del principio de seguridad jurídica. Asimismo, la acción por responsabilidad civil extracontractual objetiva por la muerte de un familiar no es un derecho que nazca en favor de la persona finada para luego transmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos. El derecho a la reparación en este supuesto nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de un tercero; es decir, son éstos los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión *mortis causa*. Diferente supuesto es cuando el fallecido intentó la acción todavía en vida. Ahora bien, la segunda opción interpretativa radica en que el concepto de heredero abarque a los familiares de la persona fallecida, acotándose a las personas que por ley estarían llamadas a la sucesión legítima. Esta modalidad interpretativa sí cumple con las exigencias del test de proporcionalidad para respetar el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia. Es una medida que tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica a quienes pretendan obtener una reparación del daño patrimonial por la muerte de un tercero. Además, conforme a lo fallado por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 196/2019, es una medida legislativa idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, ya que tiende directamente a la consecución de dicho fin y no concurren medidas alternativas igualmente idóneas; adicionalmente, los beneficios superan los costos, ya que aunque se acotan las personas que de manera primigenia



puedan acudir a exigir una reparación patrimonial por la muerte de un tercero, esa limitación es funcional a lo que se busca con una indemnización de este tipo: que las personas que se consideran son las primeras afectadas por la muerte de una persona, puedan acudir ante los tribunales para exigir una reparación por el daño provocado por otra persona que no tienen el deber de soportar. Siendo importante mencionar que esta decisión no implica un pronunciamiento anticipado de constitucionalidad sobre si el criterio de legitimación relativo a ser heredero es exclusivo o también cabe la posibilidad de aceptar el criterio de dependencia económica para efectos de exigir la reparación patrimonial en caso de muerte; si es posible o no que ambos criterios confluyan, o cómo pueden o no coincidir. Tampoco es un pronunciamiento anticipado sobre a quién ni cómo se distribuye la indemnización por responsabilidad patrimonial en caso de muerte cuando se trate de una sola persona perjudicada o de varios perjudicados en razón de dicha muerte (ya sea por la sucesión y/o relación de dependencia económica o familiar) o sobre otros aspectos relativos a qué ocurre en el caso en que una o varias personas hayan obtenido la reparación por daño patrimonial en caso de muerte de su familiar y existen otras personas igualmente legitimadas con el mismo o mejor derecho y que no formaron parte del respectivo juicio.

#### 1a./J. 106/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2558/2021. Antonino Salinas Mejía. 19 de enero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 106/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 196/2019 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, Tomo I, marzo de 2020, página 320, con número de registro digital: 29359.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6498/2018.**

En el asunto señalado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, resolvió por unanimidad de cinco votos, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos relativos al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito a efecto de que dicho órgano jurisdiccional:

" ...

"143. Al haberse omitido el estudio del alegato de tortura, el deber de juzgar con perspectiva de género y una interpretación incorrecta de la figura de flagrancia, procede revocar la sentencia recurrida y devolver el asunto al tribunal para que se pronuncie nuevamente respecto del asunto. A lo largo de este estudio, se han precisado los lineamientos que deberá atender el tribunal colegiado, los cuales –para mayor claridad– se reiteran a continuación:

"Respecto de la detención:

"a. El tribunal colegiado, de acuerdo con los precedentes de esta Sala, debe examinar las circunstancias de la detención de la señora Mendoza para determinar si existen indicios suficientes o razón fundada sobre la existencia de tortura. Si ése fuera el caso, deberá determinar su impacto en la generación de información autoincriminatoria;

"b. Dado que existe un alegato de tortura, ante la ausencia de indicios suficientes para descartar su ocurrencia y siempre que se haya producido evidencia autoincriminatoria, deberá ordenar la reposición del procedimiento para que la autoridad judicial la investigue. Si de esa investigación resultara que hubo tortura, la autoridad judicial deberá determinar su impacto en la generación de información autoincriminatoria, y

"c. Si la tortura fuera acreditada, con el estándar probatorio atenuado que le corresponde como violación de derechos humanos, deberá ordenar la exclusión de toda evidencia autoincriminatoria surgida durante la detención ilegal por la forma en que fue ejecutada.

" ...

"Con base en la doctrina constitucional de flagrancia, deberá analizar nuevamente las circunstancias en que ocurrió la detención de la quejosa y determinar si:



- "a. La intromisión al domicilio fue justificada;
- "b. La realización de los actos de investigación al interior del domicilio es admisible o, al contrario, requerían la existencia de una orden judicial de cateo;
- "c. Se encontró a la quejosa realizando conductas relacionadas con el delito de trata o alguna de sus finalidades o, por el contrario, se consideró estar en presencia del delito en función de información que posteriormente obtuvieron los agentes aprehensores.
- "d. Si al evaluar estas circunstancias encuentra que alguna de ellas no se reunió, deberá calificar la detención como ilegal e invalidar todas las pruebas obtenidas con motivo de ésta.
- "Respecto del análisis del caso con perspectiva de género, se ordena al tribunal colegiado del conocimiento:
- "d. Observar y analizar la incidencia de la discriminación y de la violencia basadas en el género –sea presentes, continuas o sistemáticas– en los hechos que se imputan a la señora Mendoza;
- "e. Revisar si la violencia alegada por la señora Mendoza, la discriminación histórica y sistemática contra las mujeres o la forma particular en que operan las redes de trata está relacionada con su hacer ilícito: en la posibilidad concreta de ejecutar la conducta intencionalmente; en la existencia o no de una causa de justificación para su comportamiento; en la posibilidad de atribuirle el injusto por su conocimiento de su antijuridicidad, la capacidad de culpabilidad o la exigibilidad razonable de que se conduzca conforme a la ley; en la forma de comisión o en la capacidad de tener codominio funcional del hecho ilícito, y la manera y grados en que esto permitiría atribuirle autoría y participación en un delito.
- "En particular, considerar el modo en que funcionan las redes de trata y el alegato de la quejosa en cuanto a que estaba ella misma bajo la dominación de su coimputado.
- "f. Además, descartar la presencia de estereotipos nocivos y discriminatorios de género en la valoración de la prueba.
- "g. En resumen, deberá decir sobre la relación concreta de la señora Mendoza con el delito que se le imputa y si esa relación permite o no atribuirle la responsa-





bilidad penal con base en la doctrina constitucional para juzgar con perspectiva de género de esta Primera Sala expuesta en esta ejecutoria. ..."

Al respecto debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me aparto de las consideraciones que expreso a continuación.

**A. Tortura.** Por lo que se refiere a la tortura alegada, en la ejecutoria se determinó que fue incorrecto que el Tribunal Colegiado no se pronunciara sobre los argumentos de la quejosa y, por tanto, debía revocarse la sentencia para que: **(1)** de acuerdo con los precedentes de esta Sala, examinara las circunstancias de la detención de la quejosa para determinar si existen indicios suficientes o razón fundada sobre la ocurrencia de tortura; **(2)** de no existir indicios suficientes y ante el alegato de tortura, debía ordenar la reposición del procedimiento para que la autoridad judicial investigara su posible ocurrencia y determinara su impacto en la generación de información autoincriminatoria; y, **(3)** si la tortura fuera acreditada, con el estándar probatorio atenuado que le correspondía como violación de derechos humanos, debía ordenar la exclusión de toda evidencia autoincriminatoria surgida durante la detención ilegal por la forma en que fue ejecutada. Finalmente **(4)** se estimó procedente dar vista al Ministerio Público con la denuncia de tortura de parte de la quejosa, dada la vertiente de delito de esta práctica, lo que también fue omitido por el tribunal de amparo.

Consideraciones respecto de las cuales disiento, toda vez que no puede soslayarse que la denuncia de tortura se hizo valer en los conceptos de violación que se expresaron en la demanda de amparo.

Es criterio mayoritario que la denuncia de tortura no está sujeta a preclusión, por lo que puede presentarse en cualquier término o instancia.

Esa porción dogmática que integra parte de la doctrina de mérito no la comparto, pues a mi consideración, incide necesariamente sobre la verosimilitud de la denuncia, pues estimo que mientras más avancen las instancias del proceso penal o se haga uso de los medios de impugnación extraordinarios, menor credibilidad merece un argumento de tortura.

Además, atenta contra los más elementales lineamientos procesales que rigen la procedencia de los medios de impugnación, ante la eventualidad de analizar, a través de los mismos, aspectos siempre novedosos que no fueron objeto de estudio en las correspondientes instancias o resoluciones recurridas.



Así, considero que se debe partir de parámetros objetivos para determinar la oportunidad de una denuncia de tortura, como pudiera ser que se admita únicamente hasta el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia definitiva de primera instancia.

Derivado de lo anterior, considero que en el presente asunto no era posible analizar la tortura en su vertiente de violaciones a derechos humanos alegada por la quejosa.

En el mismo sentido lo exprese en mi voto formulado en el **amparo directo en revisión 3839/2021**, fallado en la sesión de seis de abril de dos mil veintidós.

**B. Flagrancia.** Tampoco comparto el apartado del proyecto en el apartado en que se analiza el tema de la flagrancia, puesto que **se sustenta principalmente en el criterio mayoritario de la Primera Sala el cual no comparto** sobre la flagrancia.

En efecto, siguiendo el criterio que sostuve en la **contradicción de tesis 51/2021 –en la que voté en contra y formulé un voto particular–** en el cual se basa la ejecutoria para realizar el estudio de la flagrancia, **no se comparte este último apartado del proyecto**, pues desde mi punto de vista el criterio sustentado en que *–para que se actualice la figura de flagrancia–* el delito debe ser evidente y debe ser posible apreciarlo a simple vista a través de los sentidos, no encuentra asidero expreso en el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, que se concreta a señalar que: "Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido".

Así, siguiendo la lógica que expresé en mi voto *–respecto del delito de delincuencia organizada–* en términos estrictamente constitucionales, estimo que el problema para definir si es factible una detención legal en flagrante delito, en ese caso, respecto del ilícito de trata de personas, radicaba exclusivamente en precisar en qué momento se cometió el delito; y no si su comisión es o no perceptible objetivamente a través de los sentidos.

Por tanto, siguiendo mi postura, advierto que sí se detuvo a la quejosa en flagrancia, pues el delito de trata de personas es de naturaleza permanente, lo que implicaba una acción dolosa de explotar a una persona *–en el caso, con fines de prostitución–* para obtener un beneficio. De manera que sus efectos se prolongaron sin interrupción por un tiempo determinado hasta que cesa la acción.



En el caso concreto de la quejosa, al ser detenida **cuando se encontraba en la "casa de citas" donde ejercía como encargada del lugar**, donde, además, fue señalada por las víctimas como la encargada del lugar y quien recibía el dinero que ganaban por los servicios que proporcionaban, fue correcto considerar que fue encontrada cometiendo el delito de trata de personas.

De ahí que respetuosamente me aparto de estas consideraciones de la sentencia *–y por lo que se refiere a la detención en flagrancia–* considero que era viable confirmar la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito.

Finalmente, derivado de lo anterior es que no coincido con los efectos que propone el proyecto en lo que se refiere a la tortura y a la detención en flagrancia.

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

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 6498/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3417, con número de registro digital: 31524.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 243/2022.**

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, al participar en la resolución del amparo en revisión 243/2022, formula el presente

Emito el presente voto con la intención de separarme de algunas de las consideraciones que se sostienen en la sentencia que nos ocupa.

El examen se centró en la regularidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, y se determinó su constitucionalidad a la luz de los **derechos de debido proceso, audiencia y seguridad jurídica**, en virtud de que la multa como medida de apremio constituye una herramienta con que cuentan los juzgadores para hacer valer las determinaciones que emitan en los procesos sometidos a su conocimiento.



Asimismo, se determinó que el precepto combatido es constitucional a la luz de los principios de legalidad y taxatividad, toda vez que se entiende que el concepto de "*medida de apremio*" es claro, pues se puede entender como el instrumento jurídico para que las autoridades puedan hacer cumplir sus determinaciones, con la finalidad de que el proceso penal no se retrase o entorpezca.

Ahora bien, en relación con el **derecho de audiencia**, esta Primera Sala en el **amparo en revisión 290/2019**<sup>1</sup> determinó que las medidas de apremio no constituyen un acto privativo de propiedades, posesiones o derechos, ya que su objeto consiste en compeler a las partes a cumplir con una determinación judicial, de modo que en su imposición no debe regir la citada garantía de audiencia, esto es, no es exigible constitucionalmente.

Asimismo, la propia regulación de las medidas de apremio posibilita que, de manera anterior a su imposición, el gobernado conozca los alcances de la providencia a fin de que esté en aptitud de expresar las argumentaciones que considere pertinentes e incluso recurrirla mediante los medios de impugnación correspondientes.

Por lo que hace al estudio del principio de legalidad, respetuosamente no comparto, en virtud de que se parte de la premisa de que la medida de apremio se establece como consecuencia de un ilícito.

En efecto, como lo determinó esta Primera Sala, la medida de apremio no constituye propiamente una sanción, sino que encuentra su objeto en incidir en la conducta de una persona para cumplir con una determinación judicial, así como no se está en presencia de un acto privativo sino de un acto de molestia.

Lo anterior, de conformidad con la tesis 1a. I/2022 (10a.), de rubro: "MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1067 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE MULTAS NI EL DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fallado el 16 de octubre de 2019, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>2</sup> Amparo en revisión 487/2020. Big Home, S.A. de C.V. y otro. 10 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá,



Como se ha expuesto, a mi parecer no se está en presencia propiamente de una sanción, por lo que no se deben cumplir con los extremos aplicables a la regulación de un tipo penal.

En suma, la norma sí es constitucional, pues en su naturaleza no cabría el derecho de audiencia, de lo contrario perdería eficacia jurídica. Y por lo que hace a los principios de legalidad y seguridad jurídica, la norma es respetuosa de ellos, pero no a la luz de una sanción, toda vez que no está ligada a una tipología.

En esa medida, reitero mi decisión de separarme de algunas de las consideraciones de la presente ejecutoria, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, señora Ministra y señores Ministros de esta Primera Sala.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo en revisión 243/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo II, mayo de 2023, página 1225, con número de registro digital: 31456.

La tesis aislada 1a. I/2022 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo II, enero de 2022, página 1035, con número de registro digital: 2024082.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO AL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5482/2022, PROMOVIDO POR \*\*\*\*\*.**

Mediante sesión del quince de febrero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió el amparo directo en revisión 5482/2022, interpuesto en contra de la sentencia de nueve de septiembre de dos mil veintidós dictada por el Décimo Quinto Tribunal Cole-

---

Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.



giado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo directo \*\*\*\*\* en la que reconoció la constitucionalidad del artículo 99<sup>1</sup> de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, por tanto, negó la protección constitucional solicitada.

En la sentencia de esta Primera Sala se concluyó, sustancialmente, que el numeral antes referido era acorde con los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues aun cuando no establece el plazo para que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro imponga la multa que prevé ese mismo precepto, para tal fin válidamente puede acudir a lo que dispone el diverso 119 del mismo ordenamiento jurídico, sin que sea necesario acudir a un reglamento para determinar el término para emitir dicha sanción administrativa.

Sin embargo, no comparto la decisión alcanzada por la Ministra y los Ministros que integraron la mayoría, tal como procedo a demostrar en las líneas siguientes.

### **I. Hechos del caso y consideraciones que sustentan la determinación de la mayoría de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**

El presente asunto tuvo su origen en un procedimiento de inspección que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) ordenó realizar a

#### **<sup>1</sup> Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

"**Artículo 99.** El incumplimiento o la contravención a las normas previstas en la presente ley, en las leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como en los reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, en lo relacionado con los sistemas de ahorro para el retiro, por parte de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contralores normativos, consejeros independientes, consejeros, directores, administradores, funcionarios, apoderados, agentes, empleados y demás personas, serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión, tomando como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, a excepción de que en la propia ley se disponga otra forma de sanción.

"...

"Para imponer la multa que corresponda, la Comisión deberá oír previamente al interesado. Para tal efecto, la Comisión deberá otorgar un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados anteriormente, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluido el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo."



la sociedad de \*\*\*\*\*, al ser ésta una sociedad especializada en el manejo de fondos para el retiro, de conformidad con lo que dispone la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Al finalizar dicho procedimiento, la autoridad identificó diversas inconsistencias y concluyó con la emisión de "medidas correctivas" que la sociedad de inversión debía adoptar.

Dada su inconformidad con esa determinación, la sociedad de inversión promovió juicio de amparo indirecto contra el oficio mediante el que la Consar solicitó la aplicación de medidas correctivas. Ante el requerimiento de la autoridad por posible incumplimiento, la sociedad de inversión expresó que esperaba a que se resolviera el juicio de amparo indirecto que promovió. En consecuencia, la Consar determinó que existía incumplimiento de acatar sus determinaciones.

Posteriormente, la autoridad inició el procedimiento sancionatorio y de imposición de una posible multa. Derivado de lo anterior, la Consar concedió a la sociedad de inversión un plazo de diez días para que se pronunciara sobre el incumplimiento mencionado. En respuesta, la citada \*\*\*\*\* reiteró que había promovido juicio de amparo, por lo que posteriormente dicha autoridad decidió imponerle una multa.

Así, \*\*\*\*\* promovió juicio contencioso administrativo y, entre otros aspectos, señaló que el artículo 99 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no preveía un plazo para imponer la sanción a la que fue acreedora. Seguida la secuela procesal, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitió la sentencia respectiva, en la que decidió reconocer la validez de la resolución administrativa impugnada.

En contra de ese fallo, la citada \*\*\*\*\* promovió el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* del que conoció el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien en sesión del nueve de septiembre de dos mil veintidós decidió negar el amparo, entre otros aspectos, al estimar que el artículo 99 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no era contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que el diverso 141 Bis del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece un plazo de seis meses para la emisión de la sanción.

Derivado de lo anterior, la quejosa interpuso el presente recurso de revisión y, por mayoría de votos, esta Primera Sala decidió confirmar la resolución recurrida y negar el amparo, ya que el artículo 99 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro era constitucional y la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado era inexacta.



Así, se explicó que en el capítulo de disposiciones generales de dicha ley, el artículo 119 prevé que salvo que en las normas específicas se establezca otro plazo, éste no podrá exceder de cuatro meses para que la Comisión resuelva lo que corresponda. Por tanto, se estimó que debía realizarse un análisis en conjunto de ambas disposiciones en tanto que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto todos los supuestos y consecuencias de la norma.

En ese sentido, la mayoría de los integrantes de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 99 impugnado respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica, a pesar de no disponer el plazo para la imposición de la multa que prevé ese precepto.

## II. Razones por las que debió declararse la inconstitucionalidad de la norma

Como adelanté al inicio de este voto, no comparto la decisión de la mayoría de la y los integrantes de esta Primera Sala, pues aun cuando estoy de acuerdo con que para la regulación de los procedimientos administrativos no es necesario que se encuentre todo en una sola disposición o en un apartado específico de la ley respectiva, lo cierto es que la disposición en la que se apoya la sentencia para validar la constitucionalidad del artículo 99 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no es aplicable para los procedimientos sancionatorios.

Así, en primer lugar, me voy a referir a la inaplicabilidad al caso del artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por lo que es indispensable reproducirlo a continuación:

**"Artículo 119.** Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, éste no podrá exceder de cuatro meses para que la Comisión resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido positivo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la Comisión, conforme al Reglamento Interior de ésta. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará, en su caso, la responsabilidad que resulte aplicable.

"Los requisitos de presentación y plazos, así como otra información relevante aplicables a las promociones que realicen los participantes en los sistemas





de ahorro para el retiro, deberán precisarse en disposiciones de carácter general.

"Cuando **el escrito inicial** no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la Comisión deberá prevenir al **interesado**, por escrito y por una sola vez, para que dentro de un término que no podrá ser menor de diez días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar **dentro de la mitad del plazo de respuesta de la Comisión** y, cuando éste no sea expreso, **dentro de los veinte días** hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

"Notificada la prevención, se suspenderá el plazo para que la Comisión resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que **el interesado** conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, **la Comisión desechará el escrito inicial**.

"Si la Comisión no hace el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el **escrito inicial** por incompleto.

"Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la Comisión conteste empezarán a correr el día hábil inmediato siguiente a la **presentación del escrito correspondiente**." [Énfasis añadido]

Como puede apreciarse, la primera parte del numeral precisa que la Consar cuenta con un plazo de cuatro meses para resolver lo que corresponda. En principio, pareciera, como lo entendió la mayoría, que el numeral es genérico y resultaría aplicable a cualquier procedimiento; sin embargo, si se analiza el numeral en su conjunto podrá advertirse con claridad que dicho plazo sólo es aplicable cuando los participantes en los sistemas de ahorro instan una petición y no para los casos en donde lo hubiera iniciado la citada autoridad.

En efecto, en la siguiente parte del citado artículo 119 se establece que una vez transcurrido el plazo aplicable (ya sea el que expresamente señale otra disposición de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro o el de cuatro meses) **se entenderá que se actualiza la positiva ficta**, salvo que otra norma del citado ordenamiento prevea lo contrario. Así, para complementar esta determinación, el legislador estableció la obligación a la Consar de expedir la constancia que acredite el sentido positivo de su determinación, **cuando así lo solicite el interesado**; esto es, alguno de los participantes en los sistemas de ahorro a que se refiere la ley.



Lo anterior se robustece si se toman en cuenta los restantes párrafos del citado artículo 119, pues en ellos se establece, sustancialmente, que: **i)** en las disposiciones de carácter general que emita la Consar deberá precisarse los requisitos, plazos e información que deben adjuntar los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro a sus promociones; **ii)** la Consar podrá prevenir a los interesados en un plazo de veinte días cuando sus escritos vengan incompletos y en caso de incumplimiento se desechará la promoción; **iii)** con dicha prevención se suspende el plazo con que cuenta la Consar para resolver; **iv)** la omisión de requerir impide desechar el escrito incompleto; y, **v)** salvo disposición en contrario, los plazos para que la Comisión conteste empezarán a correr el día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.

En ese sentido, del análisis integral del artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, especialmente de su primer párrafo al haber sido al que se atendió en el fallo, se advierte que el plazo de cuatro meses se refiere a los casos en donde los procedimientos hubieran sido instados por los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

Así, desde mi perspectiva, el citado artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no puede servir de sustento para reparar el problema que se origina cuando en los procedimientos instaurados por las autoridades no se prevea un plazo para la emisión de la resolución que le pone fin, pues pese a que ambos buscan proteger el derecho fundamental a la seguridad jurídica, lo cierto es que lógicamente uno y otro tienen efectos totalmente diversos.

En el derecho administrativo se requiere, por regla general, de la existencia de un acto para legitimar la realización de una actividad, o bien, para acceder al control jurisdiccional de los actos administrativos; de ahí que la sola actitud de la administración de no resolver expresamente las solicitudes de las personas pone en riesgo el Estado de derecho.<sup>2</sup> Por tanto, el uso del silencio administrativo genera seguridad a las personas y produce una solución ficta que niega o acepta su petición. Así, esa institución tiene como ámbito de aplicación los procedimientos iniciados a solicitud del interesado o en los que están implicados alguno de sus derechos.

Por otro lado, tratándose de los procedimientos de oficio y que no son susceptibles de generar actos favorables a las personas, la exigencia de que se prevea un plazo de duración y para la emisión de la resolución que le pone fin, persigue generar certeza del tiempo con el que cuenta la autoridad respectiva. Así,

<sup>2</sup> Luciano Parejo, Alfonso, *Derecho administrativo*, Barcelona, editorial Ariel, 2003, p. 741.



ante la omisión de la autoridad de resolver el procedimiento que instó no puede derivar una respuesta negativa o positiva *facta*, pues para ese tipo de procedimientos, el silencio de la autoridad trae consigo su caducidad.<sup>3</sup>

No me pasa inadvertida la afirmación que se hace en el párrafo 80 de la sentencia a través de la cual pretende diferenciar entre el procedimiento sancionador respecto de las facultades de supervisión, inspección y vigilancia de la Consar para efectos de explicar por qué no es aplicable lo que dispone el artículo 122<sup>4</sup> de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Sin embargo, el fallo aprobado por la mayoría de la y los Ministros de esta Primera Sala deja de tomar en cuenta que, más allá de la literalidad de dicho artículo 122, es su contenido lo que evidencia que el plazo de cuatro meses para que la Consar emita la resolución respectiva no le es aplicable a procedimientos iniciados de manera oficiosa por dicha autoridad, por lo que resulta intranscendente que se trate o no de procedimientos de inspección o vigilancia, lo relevante es que el procedimiento no deriva de una petición de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

Incluso, no puedo dejar de llamar la atención respecto a que el primer párrafo del artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene un contenido similar al diverso 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo cual se hace evidente que el plazo de cuatro meses del primero de los numerales mencionados sólo es aplicable a las autoridades para resolver las peticiones de las personas y no para emitir la resolución del procedimiento iniciado oficiosamente por éstas,<sup>5</sup> como resulta ser el procedimiento sancionatorio.

<sup>3</sup> Ídem.  
<sup>4</sup> "Artículo 122. No se le aplicará lo establecido en los artículos 119, 120 y 121 a la Comisión en el ejercicio de sus atribuciones de supervisión, inspección y vigilancia."  
<sup>5</sup> Dicha similitud se desprende del cuadro comparativo siguiente:

| Artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.                                                                                                                                                                                                                                                              | Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| "Artículo 119. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, éste no podrá exceder de cuatro meses para que la Comisión resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido positivo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se | "Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido nega- |



Dicho en otras palabras, conforme al criterio adoptado por la mayoría de la y los integrantes de esta Primera Sala el plazo que el legislador estableció para que se actualice la respuesta ficta ante el silencio administrativo, es el mismo plazo con el que cuenta para emitir la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio cuando no lo prevea expresamente, lo cual –como antes expliqué– me parece que es contradictorio a la naturaleza y fines de la citada institución jurídica.

Consecuentemente, contrario a lo que se refleja en la sentencia del análisis integral del artículo 119 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, especialmente de su primer párrafo al haber sido al que se atendió en el fallo, se advierte que el plazo de cuatro meses a que éste se refiere **no puede aplicarse** a los casos en donde la Consar hubiera iniciado un procedimiento sancionatorio, pues este tipo de procedimientos por su naturaleza se inician de oficio.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 5482/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

---

prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la Comisión, conforme al Reglamento Interior de ésta. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará, en su caso, la responsabilidad que resulte aplicable ..."

tivo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo."

---



*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3673, con número de registro digital: 31554.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**ALIMENTOS. LA APORTACIÓN ALIMENTARIA DEL PROGENITOR QUE INCORPORA A LA PERSONA ACREEDORA A SU HOGAR DEBE VALORARSE DE MANERA INTEGRAL Y OFICIOSA.**

**ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA DEUDORA ALIMENTARIA DEBE FIJARSE CON BASE EN SU CAPACIDAD ECONÓMICA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 44/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLE-  
GIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO  
CUARTO CIRCUITO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN NEZAHUAL-  
CÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 7 DE JUNIO DE 2023. CINCO  
VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE  
LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ,  
ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO  
REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FAR-  
JAT. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ  
MENA. SECRETARIA: SOFÍA DEL CARMEN TREVIÑO FER-  
NÁNDEZ.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

|    | Apartado    | Criterio y decisión                                             | Páginas |
|----|-------------|-----------------------------------------------------------------|---------|
| I. | Competencia | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 4       |



|      |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |
|------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| II.  | Legitimación             | La denuncia fue presentada por parte legiti-<br>mada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 4 |
| III. | Criterios<br>denunciados | <b>Segundo Tribunal Colegiado en Materia<br/>Civil del Sexto Circuito, al resolver el am-<br/>paro directo 24/2006</b><br><br>El tribunal consideró que para la fijación de la<br>pensión alimenticia correspondiente al padre<br>se atendió a su posibilidad económica y a las<br><br>necesidades alimentarias de los acreedores,<br>además de que se consideró que la madre<br>de los niños percibía ingresos y por ello fue<br>excluida como acreedora alimentaria. En rela-<br>ción con la posibilidad económica de la per-<br>sona deudora, el tribunal estableció que ésta<br>se había determinado también con base en<br>la titularidad de un bien inmueble del que era<br>copropietario con su excónyuge, aun cuando<br>no contara con la posesión, por lo que no era<br>necesario que la actora acreditara que la can-<br>tidad que el deudor percibía con motivo de<br>esta propiedad.<br><br>Asimismo, estableció que el señor no había<br>ofrecido pruebas para demostrar que la pen-<br>sión resultaba excesiva dado que él contaba<br>con la custodia de una de sus hijas. En este<br>sentido, señaló que el demandado en ningún<br>momento hizo alusión al costo de los alimen-<br>tos de la hija bajo su custodia, con miras a<br>demostrar que el monto establecido resultaba<br>desproporcional, por lo que la autoridad res-<br>ponsable no estaba obligada a pronunciarse<br>en relación con estos argumentos. El tribunal<br>consideró que los ingresos del demandado<br>eran suficientes para los alimentos de él y su<br>hija, pues de otro modo habría aportado<br>elementos para demostrar lo contrario y que<br>era su obligación aportar alimentos para todos<br>sus acreedores y no únicamente para los que<br>habitan con él, pues la obligación de propor-<br>cionar alimentos resulta irrenunciable.<br><br>En relación con la capacidad económica del<br>deudor, señaló que en materia de alimentos<br>ésta se identifica con la capacidad en sentido<br>amplio del término, es decir, la aptitud, talento | 5 |





o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. Por lo anterior, el hecho de no obtener ingresos fijos y no estar comprobado que tenga un caudal o hacienda determinado para hacer frente a sus obligaciones no exime a la persona deudora de su obligación de proporcionar alimentos, en tanto que tiene capacidad para trabajar.

**Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 83/2022**

El Tribunal Colegiado determinó que, en el caso en el que la madre había conservado la custodia de los hijos, la fijación de la pensión alimenticia a cargo del deudor debía atender que, al margen de que la ahora tercero interesada tiene un empleo decoroso, ella cumple con su obligación de dar alimentos a sus hijos al tenerlos incorporados al hogar, lo que implica el desembolso de sumas de dinero para sostener la casa y otros gastos imprevistos que por lo general son inmediatos. En relación con la capacidad económica del deudor, para determinarla tomó en consideración la capacidad del demandado para generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y a su grado de escolaridad, así como el ingreso por virtud del arrendamiento de un predio. Al margen de que el citado inmueble ya no se encontraba en su haber patrimonial, el tribunal destacó que ello derivó de la donación que de ese predio hizo a su padre en julio de 2018, esto es, justo antes de que promoviera el juicio de divorcio incausado de origen el 29 de enero de 2019.

**Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 161/2016**

El Tribunal Colegiado consideró que, en atención al principio de proporcionalidad, el monto de alimentos debe fijarse según los ingresos de cada uno de los progenitores, que determinan la capacidad económica de



|     |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-----|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|     |                                       | <p>cada uno. Por ello, en atención a que la madre tenía dos empleos y, por ello, un mayor ingreso económico, consideró que correspondía asignar al padre un monto de pensión alimenticia menor. En la anterior determinación, el tribunal no se pronunció en torno a la obligación alimentaria de la madre al incorporar a la niña a su hogar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
| IV. | <b>Existencia de la contradicción</b> | <p>Existen dos criterios contradictorios en el caso, que dan lugar a las preguntas:</p> <p>¿Debe valorarse de oficio la aportación alimentaria del o la progenitor que cuenta con la custodia de sus hijos o hijas e incorpora a la persona acreedora a su hogar, al determinar la pensión alimenticia que corresponde al progenitor que no tiene la custodia? y ¿cómo debe determinarse la capacidad de la persona deudora para cumplir con su obligación alimentaria y de qué forma esa capacidad impacta en la determinación de la responsabilidad del otro progenitor?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 19 |
| V.  | <b>Estudio de fondo</b>               | <p>De acuerdo con diversos precedentes de esta Sala, el principio de proporcionalidad resulta clave para la determinación de la obligación en cada caso y se ha entendido como "la posibilidad de quien tiene la obligación de dar alimentos y la necesidad de quien debe recibirlos".</p> <p>La interpretación adecuada de este precepto requiere de evitar la constitución de una obligación injusta y desproporcionada en perjuicio de las partes, por lo que no solamente implica un estudio de la capacidad económica de la persona deudora frente a la necesidad de alimentos de la acreedora, sino que vincula al Juez a analizar otras circunstancias concretas de cada caso para hacer efectivo este principio.</p> <p>La formulación del principio de proporcionalidad tiene la vocación de abarcar todos los recursos por medio de los cuales una persona puede satisfacer sus necesidades materiales y ponerlos al servicio de las necesidades de la persona acreedora alimentaria. Por ello,</p> | 28 |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p>la capacidad está referida tanto a los conceptos remunerativos como no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, tratándose de trabajadores dependientes, y en caso de ser profesional independiente, al total de los honorarios y otros conceptos que perciba por el ejercicio de su profesión. Esta capacidad no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado por la persona deudora, sino que debe estar referida tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales.</p> <p>Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, lo cierto es que la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada para cumplir con su finalidad de protección alimentaria. Por ello, deben evitarse los puntos de vista restrictivos o limitativos que pondrían en riesgo la satisfacción del derecho de acceso a una vida digna de las personas acreedoras.</p> <p>Las aportaciones alimentarias del progenitor que incorpora a su hijo o hija a su hogar consisten en diversos deberes que conforman la obligación de dar alimentos. De modo que el progenitor custodio realiza diversas actividades que van más allá de la habitación, como puede ser el cuidado cotidiano o la educación, así como la satisfacción de gastos cotidianos para el mantenimiento del niño o niña. Este reconocimiento implica que la persona que incorpora al menor a su hogar abastecerá lo necesario para su subsistencia. Esta provisión comprende diversos rubros materiales como la comida, el vestido, la educación, la atención médica y los cuidados, y la atención indispensable para el desarrollo de la persona acreedora. De este modo, en los esquemas en los que uno de los progenitores conserva la custodia, mientras al otro se le reconoce un derecho-obligación de visitas y convivencias, la norma en análisis prevé que la satisfacción de la obligación alimentaria se configura de manera distinta para cada progenitor.</p> |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|



Ambos progenitores se encuentran capacitados para cuidar de sus hijos e hijas. Por ello, cualquiera de ambos puede cumplir con su obligación alimentaria mediante la incorporación al hogar de su descendiente. Sin embargo, es necesario en atención al principio de igualdad, repartir proporcionalmente estas obligaciones alimentarias, tomando en cuenta no sólo las aportaciones económicas sino, como ya se dijo, la valoración del trabajo que se realiza para procurar el bienestar de la parte acreedora.

Por todo lo anterior, en relación con el primer punto de contradicción, las aportaciones alimentarias del progenitor o progenitora que incorpora a su hogar a su hijo o hija deben valorarse de manera integral y oficiosa, por lo que los órganos jurisdiccionales deben atender no sólo a las aportaciones monetarias o materiales sino a los trabajos de cuidado que son indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas acreedoras. Asimismo, estas aportaciones deben valorarse de oficio en la determinación de las obligaciones que corresponden al progenitor no custodio, de modo que las cargas alimentarias que cada uno de los progenitores asuma permitan una adecuada equivalencia de responsabilidades en relación con el cuidado y la crianza de la persona acreedora.

En relación con el segundo punto de contradicción, la obligación alimentaria de la persona deudora alimentaria debe fijarse con base en su capacidad económica, entendida como todos los recursos a su alcance para satisfacer las necesidades alimentarias de la persona acreedora. En este sentido, se trata de conceptos remunerativos y no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, que comprenden los ingresos obtenidos de rentas de capital y del trabajo. Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación,



|      |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
|------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|      |                                     | <p>la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada para cumplir su finalidad de protección alimentaria, por lo que debe evitarse cualquier punto de vista restrictivo o limitativo que atente contra el interés superior de la infancia.</p> <p>Además, en la determinación de la capacidad alimentaria debe partirse del principio de que el cuidado de niñas y niños es una obligación común entre los progenitores. Por ello, ninguna de las dos formas para el cumplimiento de la obligación de otorgar alimentos, la incorporación al hogar y el otorgamiento de una pensión alimenticia debe ser entendida en términos absolutos o excluyentes.</p> |    |
| VI   | <b>Criterio que debe prevalecer</b> | <p>Esta Primera Sala concluye que, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios que tienen por rubro:</p> <p>ALIMENTOS. LA APORTACIÓN ALIMENTARIA DEL PROGENITOR QUE INCORPORA A LA PERSONA ACREEDORA A SU HOGAR DEBE VALORARSE DE MANERA INTEGRAL Y OFICIOSA.</p> <p>ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA DEUDORA ALIMENTARIA DEBE FIJARSE CON BASE EN SU CAPACIDAD ECONÓMICA.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                            | 42 |
| VII. | <b>Decisión</b>                     | <p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han quedado precisados en esta resolución.</p> <p>TERCERO.—Publíquense las tesis de jurisprudencia que se sustentan en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>                                                                                                                                                                                                                  | 46 |



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si debe valorarse de oficio la aportación alimentaria de la o el progenitor que conserva la custodia de un hijo o hija al fijar la pensión que corresponde al progenitor que no tiene la custodia y qué elementos deben considerarse para fijar la capacidad económica de la persona deudora alimentaria en atención al principio de proporcionalidad, de interés superior de la infancia y de igualdad entre los miembros de la familia.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante acuerdo del 3 de enero de 2023, la presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, advirtió que \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión contra la sentencia de 9 de noviembre de 2022, dictada por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el juicio de amparo directo 83/2022, mismo que registró como amparo directo en revisión 6492/2022. El recurso fue desechado por no cumplir con los requisitos de procedencia.

En su recurso, el quejoso manifestó que: "... En la sentencia combatida se incluye la tesis aislada en materia civil emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Civil del Sexto Circuito, con el número de registro 175157, de



rubro: 'ALIMENTOS. LA CAPACIDAD DEL DEUDOR PARA SUMINISTRARLOS NO TIENE UNA CONNOTACIÓN Estrictamente Económica.' ... Sin embargo, existe otra tesis aislada en materia civil emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, con número de registro 202870, de rubro: 'ALIMENTOS PROPORCIONALIDAD DE LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO).' ... En consecuencia y derivado de todo lo analizado hasta ahora, se llega a la conclusión que esta última tesis debe prevalecer sobre la primera, pues en principio guarda congruencia con el sentido de la doctrina de la Primera Sala en torno al concepto de posibilidad económica con relación al principio de proporcionalidad, mismo que se haya en el artículo 35 del mencionado código yucateco ... (sic); ..." Derivado de tales manifestaciones, la presidenta de este Alto Tribunal advirtió una denuncia de contradicción de criterios y remitió copia certificada del referido proveído, de la resolución impugnada y del escrito de agravios de cuenta a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de que se formara la denuncia de contradicción de criterios respectiva.

**2. Trámite de la denuncia.** Por proveído de 16 de febrero de 2023, la presidenta de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 44/2023, y únicamente admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 24/2006 y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 83/2022; en contra del criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 161/2016. Por otro lado, solicitó a los Tribunales Colegiados en contienda la versión digitalizada, así como que informaran si los criterios sustentados se encuentran vigentes o, en su caso, si se encuentran superados o abandonados. Asimismo, requirió a la Dirección General de Archivos y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal para que remita copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo directo 24/2006, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito que bajo su resguardo tiene dicho órgano. Igualmente, ordenó informar de la admisión y turno a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



3. Por acuerdo de 15 de marzo de 2023, el Ministro presidente de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto, y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## **I. Competencia**

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente el 7 de junio de 2021 y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal. Lo anterior, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y el tema de fondo se relaciona con la materia civil, competencia de la Primera Sala, motivo por el cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

## **II. Legitimación**

5. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, ya que fue formulada por \*\*\*\*\* parte quejosa en el amparo directo 83/2022 del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y recurrente en el amparo directo en revisión 6492/2022 del índice de este Alto Tribunal. El órgano jurisdiccional señalado emitió uno de los criterios contendientes, lo cual corresponde al supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."





### III. Criterios denunciados

#### 6. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 24/2006

7. Antecedentes procesales: El asunto deriva de un juicio de divorcio de un hombre y una mujer que procrearon tres hijos juntos, el esposo demandó el divorcio a su cónyuge. La señora contestó la demanda y opuso sus excepciones. Señaló que el accionante desde hacía tres meses había dejado de suministrar alimentos tanto para ella como para sus tres hijos menores de edad, los cuales se encontraban bajo su custodia desde la separación. Asimismo, formuló demanda reconvenzional por el pago de una pensión alimenticia provisional, y en su momento definitiva, tanto para ella como para sus hijos; agregó que ya que ella no contaba con un empleo, por lo que se había visto en la necesidad de recurrir a sus familiares a fin de que le prestaran dinero para cubrir las necesidades básicas de sus hijos. También señaló que el actor vivía con otra mujer y se había negado a cumplir con su obligación; además de que algunos de los bienes pertenecientes a la sociedad conyugal han sido aprovechados económicamente por el demandado reconvenzional dejándola en estado de indefensión.

8. El señor negó la procedencia de las prestaciones reclamadas, señaló que la actora reconvenzional no tenía necesidad de solicitar alimentos porque contaba con ingresos propios producto de su trabajo, consistente en la venta de productos en locales de un mercado. Igualmente, señaló que la señora contaba con ingresos económicos derivados de la renta de locales comerciales, que pertenecían a la sociedad conyugal y de los que ella tenía la posesión. Agregó que la actora se encontraba habitando en casa de sus padres y rentando un bien inmueble que la pareja adquirió durante la vigencia de la sociedad conyugal y del cual eran copropietarios, por lo que los ingresos derivados de ese inmueble debían considerarse aportados por él en favor de dos de sus hijos menores de edad.

9. Por otro lado, el señor argumentó que había cumplido con su obligación de ministrar alimentos en forma mensual, que era falso que de tres meses a la fecha hubiera dejado de cumplir con su obligación, ya que le sigue proporcionando dinero de acuerdo con su capacidad. Añadió que carecía de empleo



fijo que le permitiera obtener ingresos económicos en forma constante y suficiente, que también la acreedora alimentaria tenía la posesión de un vehículo propiedad de él, lo que le proporcionaba un mejor nivel y calidad de vida, y que una de sus hijas se encuentra viviendo con él, por lo que estaba cumpliendo con la obligación de ministrar alimentos respecto de ella.

10. Seguido el juicio, la Jueza dictó sentencia en la que declaró la disolución del vínculo matrimonial, decretó la custodia definitiva de dos niños a favor de la progenitora, y por lo que respecta a la otra niña se decretó a favor del progenitor, sin perjuicio de los derechos de convivencia y obligaciones. Asimismo, condenó al deudor alimentario al pago de una pensión alimenticia definitiva mensual en favor de los dos niños por el importe equivalente a 54 días de salario mínimo vigente en el Estado y estableció que en caso de incumplimiento se procedería al embargo de bienes de su propiedad.

11. Inconforme con la anterior determinación, el demandado reconvencional interpuso recurso de apelación. La Primera Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla confirmó la sentencia recurrida. En contra de dicho fallo, el quejoso promovió demanda de amparo. Conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito mismo que determinó negar el amparo solicitado, por las siguientes razones:

12. Razonamiento: En relación con la determinación del monto de alimentos al que fue sentenciado el demandado, el Tribunal Colegiado estableció que esta determinación respondía a los principios de proporcionalidad y equidad que rigen en materia de alimentos.

13. El tribunal consideró que en el caso se atendió a la posibilidad económica del deudor y a las necesidades alimentarias de los acreedores, además de que se consideró que la madre de los niños percibía ingresos y por ello fue excluida como acreedora alimentaria. En relación con la posibilidad económica del deudor, el tribunal estableció que ésta se había determinado también con base en la titularidad de un bien inmueble, del cual el deudor alimentario era copropietario con la excónyuge, por lo que no era necesario que la actora justificara que el deudor percibía una cantidad por concepto de ingresos.



14. Asimismo, estableció que el señor no había ofrecido pruebas para demostrar que la pensión resultaba excesiva dado que él contaba con la custodia de una de sus hijas. En este sentido, señaló que el demandado en ningún momento hizo alusión al costo de los alimentos de la hija bajo su custodia, con miras a demostrar que el monto establecido resultaba desproporcional, por lo que la autoridad responsable no estaba obligada a pronunciarse en relación con estos argumentos. El tribunal consideró que los ingresos del demandado eran suficientes para los alimentos de él y su hija, pues de otro modo habría aportado elementos para demostrar lo contrario y que era su obligación aportar alimentos para todos sus acreedores y no únicamente para los que habitan con él, pues la obligación de proporcionar alimentos resulta irrenunciable.

15. En relación con el hecho de ser propietario de un inmueble, el demandado apuntó que la copropiedad de un inmueble con la actora se tomó en cuenta para determinar su capacidad de ministrar alimentos, pero que tal inmueble se encontraba fuera de su alcance, siendo la actora quien tenía la posesión. En este sentido, argumentó que ese derecho real no debió tomarse en cuenta, porque la mera copropiedad no representa por sí misma capacidad económica.

16. El Tribunal Colegiado consideró que los alimentos como institución jurídica procuran la satisfacción de las necesidades de niñas y niños como acreedores, en un marco de proporcionalidad y equidad. En este sentido, consideró que la posibilidad del deudor debe entenderse de forma integral, atendiendo al caudal, hacienda o recursos económicos de una persona, pero también al conjunto de medios necesarios para proporcionar alimentos. Por tanto, la posibilidad en materia de alimentos se identifica con la capacidad en sentido amplio del término, es decir, la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo.

17. En este sentido, el tribunal determinó que el hecho de no obtener ingresos fijos y no estar comprobado que tenga un caudal o hacienda determinado para hacer frente a sus obligaciones, no exime al deudor por sí mismo, de su obligación de proporcionar alimentos, en tanto que tiene capacidad para trabajar. Otra interpretación distinta –apuntó– daría lugar a que el deudor alimentario, de manera dolosa, evadiera su obligación, declarándose insolvente, o bien, a que en forma irresponsable y ventajosa ocultara los ingresos que obtiene para evadir el cumplimiento de su obligación.



18. En apoyo a esta postura citó las tesis: "ALIMENTOS. DEL ARTÍCULO 303 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO SE ADVIERTE LA FALTA DE RESPONSABILIDAD MORAL O CAPACIDAD ECONÓMICA QUE IMPIDA PROPORCIONARLOS, SINO SÓLO LA IMPOSIBILIDAD FÍSICA O MENTAL."<sup>2</sup> y "ALIMENTOS. LA INCAPACIDAD FÍSICA O MENTAL DE LOS PADRES, OBLIGA A LOS ASCENDIENTES MÁS PRÓXIMOS EN GRADO A PROPORCIONARLOS, PERO ESA EXIGENCIA NO EXISTE CUANDO EL PROGENITOR, DE MANERA IRRESPONSABLE Y VENTAJOSA, OCULTA SUS INGRESOS PARA EVADIR EL CUMPLIMIENTO DE SU OBLIGACIÓN."<sup>3</sup>

19. En este sentido, el tribunal concluyó que el derecho de copropiedad sobre el bien raíz evidencia la capacidad del obligado de dar alimentos, entendida como la aptitud, talento o cualidad que dispone alguien para el buen ejercicio de algo, lo que en este caso se traduce como la aptitud del deudor de alimentos de generar los recursos suficientes para cumplir con su obligación. Por ello, resulta irrelevante que el inmueble copropiedad de los progenitores lo tenga a disposición la madre, ya que esta circunstancia por sí sola no es bastante para demostrar que la madre tenga recursos suficientes y sólo ella deba dar alimentos a sus hijos. Aunado a que ese hecho consistente en la suficiencia de recursos económicos, de cualquier manera, no relevaría al padre de su obligación alimentaria.

20. Por todo lo anterior, consideró legal la fijación de la cantidad a la que el demandado fue condenado, al considerar que ciertamente tiene la capacidad alimentaria. Consideró que la defensa planteada sólo pone de manifiesto que no tiene un ingreso fijo, pero no que está física o materialmente impedido para obtenerlos, y si bien la sola comprobación de la propiedad de bienes no acredita la obtención de un ingreso, sí es apta para probar la capacidad alimentaria. En apoyo de esta determinación, citó la jurisprudencia 1a./J. 44/2001, de rubro:

<sup>2</sup> Registro digital: 198506, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, materia civil, tesis I.6o.C.109 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 716, aislada.

<sup>3</sup> Registro digital: 198508, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, materia civil, tesis I.6o.C.108 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 717, aislada.



"ALIMENTOS. REQUISITOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA FIJAR EL MONTO DE LA PENSIÓN POR ESE CONCEPTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE CHIAPAS)."<sup>4</sup>

**21. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 83/2022**

22. Antecedes procesales: Un hombre y una mujer se divorciaron y los dos hijos menores de edad quedaron bajo el cuidado y custodia de su madre. El Juez de primera instancia declaró el régimen de visitas entre los niños con su padre; que el uso del domicilio conyugal correspondía a los niños; decretó alimentos en su favor a cargo de su progenitor por la cantidad a pagar de \$\*\*\*\*\* pesos mensuales y, de conformidad con el artículo 36 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, ordenó incrementar dicha pensión alimenticia conforme aumentara el salario mínimo vigente en el lugar de su domicilio. Asimismo, de conformidad con el artículo 41 del invocado ordenamiento, a fin de garantizar los alimentos decretados condenó al demandado a pagar 3 meses de pensión, equivalentes a \$\*\*\*\*\* apercibido que de no depositar esa cantidad en un plazo de 20 días hábiles que le concedió, se le impondría una multa. En contra de esta resolución el señor interpuso recurso de apelación.

23. Conoció la Sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, que declaró infundados los agravios formulados por el apelante, y confirmó la sentencia de primera instancia. La Sala consideró que en el caso estaban acreditadas las necesidades de sus hijos, mediante la exhibición de diversas facturas y recibos; en cuanto a las colegiaturas de los colegios privados a que asistían, quedó demostrado que el apelante las pagaba. Seguidamente, la alzada consideró que, en cuanto a la capacidad económica del deudor alimentario, quedó acreditado que tenía la posibilidad de generar ingresos, por cuanto se desempeñó en diversos empleos con ingresos mayores a \$\*\*\*\*\* pesos.

<sup>4</sup> Registro digital: 189214. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia civil. Tesis 1a./J. 44/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 11. Tipo: jurisprudencia.



24. La Sala consideró que a la fecha del dictado de la sentencia era empleado del \*\*\*\*\*, laboraba únicamente los sábados y domingos, con un ingreso mensual de \$\*\*\*\*\* pesos, por lo que los demás días de la semana estaba en condiciones de obtener otro empleo para obtener mayores recursos económicos. La alzada también estimó que no debía soslayarse que el demandado, hasta antes de la demanda de divorcio, percibía ingresos en concepto de renta de un predio que de manera voluntaria donó a su padre en esa anualidad y que no justificó la razón por la que ese predio salió de su patrimonio. La Sala consideró que de lo anterior se podía inferir que contaba con los recursos para hacer frente a sus obligaciones con sus hijos, ya que aquella renta ascendía a \$\*\*\*\*\* de forma mensual.

25. Por tanto, si bien la pensión alimenticia debe ser justa y proporcional, la Sala estableció que, en la determinación de la capacidad económica del deudor, debía considerarse si aquél tiene la capacidad para emplearse en alguna actividad o cuenta con los medios para solventar las necesidades de sus acreedores alimentistas, porque de lo contrario se podría llegar al extremo de que evadiera su responsabilidad por el simple hecho de manifestar que no cuenta con ingresos suficientes para ese efecto. Entonces, estimó la alzada que era correcta y ajustada a derecho la cantidad que se fijó en concepto de alimentos.

26. Además, señaló que, en relación con el planteamiento de que su excónyuge contaba con ingresos suficientes para solventar las necesidades de sus hijos, esa situación la contempló el legislador en el artículo 33 del Código de Familia. Al detentar la guarda y custodia de aquéllos, contrario a lo que adujo el apelante quejoso, la señora cumplía de manera efectiva con su respectiva obligación al incluirlos en su hogar con todos los gastos diarios que eso representa, por lo que, se reiteraba era correcta la sentencia e infundados los agravios planteados.

27. En contra de la anterior determinación, el quejoso presentó juicio de amparo. El Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito determinó negar el amparo solicitado.

28. Razonamiento: En relación con la determinación del monto de pensión alimenticia, el Tribunal Colegiado consideró que, para fijarlo, los órganos jurisdic-



cionales deben atender a los principios de proporcionalidad y equidad, atender al estado de necesidad del acreedor y a las posibilidades reales del deudor, procurando evitar situaciones injustas y perjudiciales para cualquiera. En este sentido, consideró que las pruebas que obran en autos fueron suficientes para ponderar las condiciones económicas y reales del quejoso deudor y de sus hijos, en correlación con las posibilidades y necesidades de ambas partes, pues se atendió a las condiciones de habitación, vestimenta, alimentación, educación, esparcimiento de los hijos, a fin de cumplir con el binomio necesidad-posibilidad, todo lo cual dejó constancia de que el quejoso está en aptitud de proporcionar la pensión que le fue impuesta.

29. Señaló que en el caso se confrontó el ingreso del deudor y sus condiciones para hacerse de riqueza con las necesidades de sus acreedores, buscando en todo momento, un plano de igualdad entre ambos aspectos; pues lo contrario equivaldría a dar preferencia a los intereses económicos del deudor, con el riesgo latente de hacer nugatoria o insuficiente la mínima satisfacción de alimentos que garanticen la subsistencia de sus acreedores, de modo que la pensión de alimentos no puede quedar al arbitrio unilateral. Por ello, se valoró la capacidad del demandado para generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y a su grado de escolaridad, así como el ingreso por virtud del arrendamiento del predio, que en 2018 ascendía a la cantidad mensual de \$\*\*\*\*\*. Al margen de que el citado inmueble ya no se encontraba en su haber patrimonial, destaca que ello derivó de la donación que de ese predio hizo a su padre en julio de 2018, esto es, justo antes de que promoviera el juicio de divorcio incausado de origen el 29 de enero de 2019.

30. El tribunal apuntó que llamaba la atención que, pese a los compromisos con sus acreedores alimentarios, a la fecha de la presentación de la demanda el quejoso se encontraba viviendo con sus padres, ya que dijo estar desempleado meses antes de que donara a su padre dicho predio del cual obtenía frutos importantes derivado de un arrendamiento, y aun así, en su propuesta de convenio, al instar el juicio de origen, planteó hacerse cargo del pago de las colegiaturas de sus hijos, quienes en ese entonces se encontraban inscritos en escuelas privadas aunque con becas parciales, así como de sus útiles escolares.

31. Refiere que la responsable también consideró que, aunque el quejoso es quien proporciona a sus hijos un inmueble de su propiedad en el que habitan



con su madre custodia, lo anterior es insuficiente para reducir el monto de la pensión. Lo anterior porque, al margen de que la ahora tercero interesada tiene un empleo decoroso, ella cumple con su obligación de dar alimentos a sus hijos al tenerlos incorporados al hogar, lo que implica no sólo el desembolso de sumas de dinero para sostener la casa, como son: luz, agua, servicios sanitarios, teléfono, comida, etcétera, en términos de lo previsto en el artículo 33 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, sino también otros gastos imprevistos que por lo general son inmediatos.

32. En conclusión, el colegiado estima correcta la decisión de la responsable, ya que el monto de la pensión no debe limitarse a las necesidades de mera subsistencia de los acreedores, sino que debe adecuarse a la situación económica en la que se encuentran tanto acreedores como deudor. Señala que esto busca equilibrar en la medida de lo posible el entorno social y económico al que estaban acostumbrados los hijos, como también el de su progenitor. El tribunal apoyó su resolución en las jurisprudencias 1a./J. 46/2016 y 1a./J. 36/2022, de rubros: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS." y "PENSIÓN ALIMENTICIA. SU CUANTIFICACIÓN DEBE REALIZARSE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN EL PRINCIPIO DE VIDA DIGNA Y DECOROSA."<sup>5</sup>

### **33. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 161/2016**

34. Antecedentes procesales: En la vía de controversia sobre el estado civil de las personas y del derecho familiar, una persona por propio derecho y en representación de su hija menor de edad demandó del progenitor: la guarda y

<sup>5</sup> Registro digital: 2012502. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis 1a./J. 41/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 265. Tipo: jurisprudencia.

Registro digital: 2024601. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materias constitucional y civil. Tesis 1a./J. 36/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, mayo de 2022, Tomo III, página 2687. Tipo: jurisprudencia.





custodia provisional y, en su momento la definitiva de la niña, el pago de una pensión alimenticia provisional, y en su momento definitiva, suficiente y bastante para solventar los gastos de manutención y una orden de visitas bajo supervisión de la autoridad competente, debido a las crisis depresivas que sufre el demandado. El juzgado del conocimiento fijó el 20 % del total de las percepciones ordinarias y extraordinarias que obtiene en su fuente laboral el demandado por concepto de pensión alimenticia provisional.

35. En su contestación, el demandado no hizo valer excepciones ni defensas. Posteriormente, el Juez dictó sentencia en la que declaró procedente la acción de alimentos y condenó al demandado al pago de una pensión alimenticia definitiva para su hija, correspondiente al 35 % del total de sus percepciones ordinarias y extraordinarias. En la misma resolución el juzgador aprobó el acuerdo sobre guarda y custodia; parcialmente convalidó el régimen de convivencias acordando entre las partes y, en suplencia de la queja de la niña, determinó un régimen definitivo de convivencias.

36. En contra de la anterior determinación, por propio derecho y en representación de su hija menor de edad, el demandado interpuso recurso de apelación. La Sala que conoció del caso declaró parcialmente fundados los agravios hechos valer en cuanto a la pensión alimenticia establecida a favor de la niña, el régimen de convivencia y para incluir una medida de protección en suplencia de la queja. En este sentido, se modificó la resolución para fijar una pensión alimenticia del 27 % del total de las percepciones ordinarias y extraordinarias del demandado, previos los descuentos de ley, y se decretó un régimen de visitas y convivencias entre la niña y su progenitor.

37. Inconforme, el progenitor, por propio derecho y en representación de su hija menor de edad, promovió juicio de amparo. Del asunto conoció el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, que concedió la protección constitucional.

38. Razonamiento: El Tribunal Colegiado señaló la aplicación de la suplencia de la queja en beneficio de la niña, toda vez que consideró que la ilegalidad de la sentencia trasciende en su esfera jurídica. Señaló que, de acuerdo con los artículos 4.130, 4.135 y 4.138 del Código Civil vigente en el Estado de



México, los progenitores están obligados a dar alimentos a sus hijos e hijas. Estos alimentos comprenden todo lo que sea necesario para el sustento, habitación, vestimenta, atención médica y hospitalaria y, cuando los hijos son menores de edad, los alimentos comprenden también los gastos necesarios para su educación primaria y secundaria y el proporcionarles algún oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales.

39. Asimismo, el tribunal consideró que los alimentos han de ser proporcionados de acuerdo con la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos. Señaló que las características específicas de la obligación alimentaria son: recíproca, proporcional, a prorrata, subsidiaria, imprescriptible, irrenunciable, intransigible, incompensable e inembargable.

40. Posteriormente, el Tribunal Colegiado analizó los costos de los alimentos de la niña, los ingresos del padre y de la madre, y determinó:

41. "[L]a menor requiere para su subsistencia y manutención la cantidad de \$\*\*\*\*\* mensual; asimismo, se advierte que la progenitora tiene un ingreso mensual de \$\*\*\*\*\* y un egreso mensual de \$\*\*\*\*\*." Por su parte, "el quejoso obtiene un ingreso neto mensual de \$\*\*\*\*\*."

42. En el caso, se relató que la señora obtenía sus ingresos por contar con dos empleos como enfermera, de los que reportó \$\*\*\*\*\* quincenales con descuentos de \$\*\*\*\*\* , dando un total de \$\*\*\*\*\* quincenales por su empleo en el \*\*\*\*\* y por su empleo en el \*\*\*\*\* \$\*\*\*\*\* quincenales con deducciones de \$\*\*\*\*\* , dando un total de \$\*\*\*\*\* quincenales. En relación con sus egresos, reportó que para cubrir sus necesidades y las de su hija, mensualmente ascendían a la cantidad de \$\*\*\*\*\* . Por su parte, se acreditó que el demandado obtenía de su empleo como profesor el ingreso neto mensual de \$\*\*\*\*\* , superior al que originalmente había declarado y que contaba con egresos de \$\*\*\*\*\* mensuales.

43. En razón de estos datos, el Tribunal Colegiado determinó: "por tanto, si la Sala responsable fijó por concepto de pensión alimenticia el monto que resulte del 27 % (veintisiete por ciento) de los ingresos ordinarios como extraordinarios



que percibe \*\*\*\*\* como profesor, entonces, la cantidad que se le descontaría sería de \$\*\*\*\*\* y le restarían \$\*\*\*\*\*, cantidad a la que descontando los \$\*\*\*\*\* , por concepto de egresos, le queda un déficit de -\$\*\*\*\*\*. En consecuencia, realmente el quejoso se encuentra imposibilitado para cubrir el 27 % (veintisiete por ciento) al que fue condenado, si tomamos en consideración en principio que: 1] se trata de una niña que actualmente cuenta con la edad de tres años, 2] que sus necesidades ascienden a \$\*\*\*\*\* , 3] El quejoso obtiene como ingresos mensuales la cantidad de \$\*\*\*\*\* y como egresos \$\*\*\*\*\* mensuales, 4] Cantidad que se le descontaría por concepto de pensión alimenticia sería de \$\*\*\*\*\* , 5] Por tanto, le quedaría un déficit de -\$\*\*\*\*\* , 6] La progenitora tiene como ingresos mensuales de \$\*\*\*\*\* , egresos de \$\*\*\*\*\* 7] Aportará como pensión alimenticia \$\*\*\*\*\*; 8] Por tanto, le resta un remanente de \$\*\*\*\*\* . "

44. Derivado de los datos transcritos, el Tribunal Colegiado consideró que la actividad económica del quejoso no le permite sufragar tanto sus gastos personales como los de la niña, por lo que la pensión alimenticia fue fijada de manera desproporcional, contrario a lo dispuesto en el artículo 4.138 del Código Civil del Estado de México. El tribunal señaló que no debe perderse de vista que la proporcionalidad estriba en que ambos progenitores deben de cumplir con la obligación alimenticia de forma proporcional, esto es, tomando en consideración los ingresos y egresos de cada uno. En este sentido –consideró– quien percibe ingresos mayores es quien debe aportar mayor porcentaje para cubrir las necesidades de la persona menor de edad, esto, con independencia de que la madre o progenitora tenga incorporada a la niña en su domicilio.

45. De esta forma, el tribunal, atendiendo al principio de proporcionalidad contenido en el artículo 4.138 del Código Civil del Estado de México, determinó como efectos de la sentencia que: 1) *La autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada;* 2). *Dicte una nueva resolución en la que, con plenitud de jurisdicción, tome en consideración los ingresos y egresos básicos de subsistencia reportados por los progenitores; y, 3) Una vez dividido el porcentaje de la pensión alimenticia y equilibrados los ingresos de las partes, de manera proporcional, fije una nueva pensión alimenticia atendiendo al contenido del artículo 4.138 del código sustantivo.*



#### IV. Existencia de la contradicción

46. Con base en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 a 227 de la Ley de Amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existe contradicción de criterios cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que los rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias. De esta forma, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de criterios denunciada es unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegasen a adoptar al resolver algún conflicto.

47. La finalidad de una contradicción de criterios, entonces, es proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Por lo anterior, para determinar si existe la contradicción de tesis es necesario atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

48. De tal suerte que, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo 2010, página 122, registro digital: 165077.



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

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

49. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que la existencia de una contradicción de tesis es independiente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales. En este sentido, las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden constituir sólo cuestiones adyacentes.<sup>7</sup>

50. Expuesto lo anterior, esta Suprema Corte considera que en el presente asunto existe la contradicción de criterios. Como se verá, de las sentencias referidas se advierten dos puntos concretos contradictorios a resolver.

51. En primer lugar, cada uno de los órganos decidió sobre si debe valorarse de oficio la aportación alimentaria del o la progenitora que cuenta con la custodia de sus hijos o hijas e incorpora a la persona acreedora a su hogar, al determinar la pensión alimenticia que corresponde al progenitor que no tiene la custodia, aun cuando ese progenitor conserve la custodia de otro u otros de sus hijos e hijas.

52. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** en el **amparo directo 24/2006**, resolvió un asunto en el que, luego del

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



divorcio, la madre conservó la custodia de dos de los tres hijos que procreó con el demandado durante el matrimonio. Por otro lado, la hija, quedó bajo la custodia y cuidado del padre. En el caso se condenó al señor al pago de una pensión alimenticia definitiva mensual en favor de los dos niños.

53. El señor acudió al juicio de amparo para reclamar, entre otras cosas, que el monto de pensión fijado no resultaba proporcional, pues no consideraba que una de las hijas del matrimonio se encontraba bajo su cuidado y, por tanto, no atendía a sus posibilidades económicas reales. En relación con este argumento, el tribunal determinó que el demandado no había ofrecido pruebas para demostrar que la pensión a la que fue condenado resultaba excesiva porque él contaba con la custodia de una de sus hijas. El tribunal señaló que el demandado en ningún momento hizo alusión al costo de los alimentos de la hija bajo su custodia, con miras a demostrar que el monto establecido resultaba desproporcional, por lo que la autoridad responsable no estaba obligada a pronunciarse en relación con estos argumentos. En consecuencia, consideró que los ingresos del demandado eran suficientes para los alimentos de él y su hija, pues de otro modo habría aportado elementos para demostrar lo contrario, así como señaló que era obligación del quejoso brindar alimentos para todos sus acreedores y no únicamente para los que habitan con él, pues la obligación de proporcionar alimentos es irrenunciable.

54. Por su parte, el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo directo 83/2022** conoció de un caso en el que, después del divorcio, dos hijos menores de edad quedaron bajo el cuidado y custodia de su madre y se decretó una pensión alimenticia a cargo del progenitor por \$\*\*\*\*\* mensuales. El señor argumentó que el monto fijado no resultaba proporcional, dado que era superior a sus ingresos y a que su excónyuge percibía un ingreso mensual superior al suyo, argumentos que fueron declarados infundados por la Sala de apelación. La Sala responsable consideró que, aunque el deudor alimentario contaba únicamente con un empleo que le generaba un ingreso mensual de \$\*\*\*\*\*, su capacidad económica estaba acreditada por otros elementos, como su preparación académica, que previamente contaba con mayores ingresos con motivo de sus anteriores empleos y que antes del juicio de divorcio el señor había entregado en donación a su padre un inmueble del que obtenía ingresos que ascendían a \$\*\*\*\*\* mensuales. En relación



con la aportación alimentaria de la madre, la Sala estableció que, al detentar la guarda y custodia de aquellos, la señora cumplía de manera efectiva con su respectiva obligación, al incluirlos en su hogar con todos los gastos diarios que eso representa.

55. El Tribunal Colegiado confirmó la sentencia de apelación. En relación con las aportaciones alimentarias de la madre consideró que, aunque la señora tiene un empleo decoroso, el monto de alimentos fijado no resulta desproporcional en contra del deudor porque ella cumple con su obligación de dar alimentos a sus hijos al tenerlos incorporados al hogar, lo que implica el desembolso fijo de sumas diversas de dinero para sostener la casa, además de otros gastos imprevistos que por lo general son inmediatos.

56. Por último, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito**, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el **amparo directo 161/2016** conoció de un asunto en el que se determinó la custodia de una niña a cargo de su madre y una pensión alimenticia a cargo del padre. En segunda instancia, el monto de pensión fue disminuido de 35 % a 27 % de los ingresos del padre. En contra de esta resolución, el progenitor acudió al juicio de amparo.

57. El Tribunal Colegiado concedió el amparo al quejoso, al considerar que el monto fijado resultaba desproporcional. El tribunal tuvo en cuenta que la madre, derivado de sus dos empleos como enfermera, percibía un ingreso superior al del padre como profesor. En este sentido, dado que ambos progenitores deben cumplir con la obligación alimenticia de forma proporcional, esto es –de acuerdo con el tribunal–, tomando en consideración los ingresos y egresos de cada uno, quien percibe ingresos mayores es quien debe aportar mayor porcentaje para cubrir las necesidades del menor, con independencia de que la madre o progenitora tenga incorporada a la persona menor de edad en su domicilio.

58. Como se observa, en relación con el segundo requisito, las sentencias que se denunciaron como contradictorias arribaron a una conclusión diferente en torno al mismo problema, al determinar cómo debe valorarse la aportación alimentaria del progenitor o progenitora que incorpora a su hogar a sus hijos e



hijas. El primer Tribunal Colegiado consideró que corresponde al progenitor acreditar que los alimentos que proporciona al hijo o hija bajo su cuidado dificultan su posibilidad de brindar alimentos a los otros descendientes y que la autoridad responsable no estaba obligada a pronunciarse en relación con estos argumentos cuando la parte demandada no aportaba elementos sobre el costo de la obligación alimentaria a su cargo. Por su parte, el segundo tribunal consideró que, aunque la progenitora que conservó la custodia cuenta con un empleo decoroso, la pensión fijada al progenitor no resulta desproporcional, pues ella cumple con su obligación alimentaria a través de los gastos fijos de manutención y los eventuales que genera el cuidado de los hijos e hijas. Por último, el tercer tribunal consideró que, con independencia de quien conserve la custodia de los hijos e hijas, el principio de proporcionalidad que rige la obligación alimentaria implica que quien percibe mayores ingresos debe aportar una mayor cantidad para los alimentos de los hijos e hijas.

59. Cabe precisar que, aunque se trata de asuntos suscitados en distintas jurisdicciones locales, en los tres casos los tribunales resolvieron sobre el punto de contradicción con base en el principio de proporcionalidad que rige en materia de alimentos. En relación con este principio, el primer tribunal consideró que la aportación alimentaria del progenitor que conservó la custodia de una de las hijas debía ser motivo de pedir para generar un pronunciamiento sobre el tema y que debía acreditarse esa aportación alimentaria, únicamente en lo económico, para reducir el monto de pensión fijado en favor de los otros dos niños acreedores de la pensión. El segundo tribunal se pronunció de oficio sobre la aportación alimentaria de la progenitora, aunque la consideró únicamente en términos de los egresos económicos que la custodia genera. Por último, el tercer tribunal se pronunció sobre la aportación alimentaria de la madre custodia únicamente en relación con sus ingresos y su "mayor capacidad económica" para cubrir las necesidades alimentarias de su hija.

60. Esta discrepancia en las conclusiones de los tribunales contendientes da lugar a la formulación de una pregunta sobre cómo debe resolverse el problema jurídico planteado, lo que actualiza el cumplimiento del tercer requisito. En el caso, la pregunta a la que esta sentencia dará respuesta es ¿debe valorarse de oficio la aportación alimentaria de la o el progenitor que conserva la custodia de un hijo o hija al fijar las obligaciones alimentarias que corresponden al otro progenitor, aun cuando ese progenitor conserve la custodia de otro u otros de sus hijos e hijas?





61. En segundo lugar, los Tribunales Colegiados que forman parte de la contienda se pronunciaron también de manera contradictoria en relación con los elementos que deben tomarse en cuenta para la determinación de la capacidad económica de la persona deudora alimentaria y sus obligaciones alimentarias. En los tres casos se resolvió una cuestión litigiosa a través del arbitrio judicial, y, como se desprende de lo expuesto a continuación, existe un punto de toque en los ejercicios interpretativos realizados que da lugar a la contradicción de criterios.

62. En el amparo directo 24/2006 del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, el deudor alimentario argumentó que la Sala responsable había valorado de forma errónea su capacidad económica, pues había tomado en cuenta la copropiedad de un inmueble, aunque él no percibía ingresos derivados de ese inmueble porque estaba en posesión de la madre de sus hijos. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que la noción de posibilidad en materia de alimentos se identifica con la capacidad en el sentido amplio del término, que es la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. En este sentido, en el caso, aunque el señor argumentó que sus ingresos son insuficientes, no demostró la falta de aptitud para trabajar, por lo que el solo hecho de no tener ingresos fijos no lo exime de su obligación de proporcionar alimentos. En relación con el inmueble, atendiendo al concepto de capacidad desarrollado, el Tribunal Colegiado consideró que el derecho de copropiedad revela la capacidad de dar alimentos en términos amplios, por lo que resulta intrascendente si el inmueble le genera o reporta un ingreso.

63. En el amparo directo 83/2022, el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** determinó que, en el caso, para fijar la pensión alimenticia en litis era necesario considerar el ingreso comprobable del deudor, la capacidad para generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad, así como el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó a su padre antes del inicio del juicio de divorcio. En relación con este último elemento, el tribunal destacó que la propiedad de ese inmueble debía tomarse en cuenta, aunque ya no existía, porque la donación fue realizada en una fecha en la que el demandado manifestó encontrarse desempleado y viviendo con sus padres, pese al compromiso de pago con sus acreedores alimentarios.



64. Por último, en el amparo directo 161/2016 el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**, apuntó que los alimentos deben ser proporcionados de acuerdo con la posibilidad de la persona deudora y la necesidad de la persona acreedora. En la determinación de la capacidad del deudor alimentario consideró únicamente sus ingresos y egresos mensuales, por lo que determinó que, dado que la actividad económica del quejoso no le permitía sufragar sus gastos personales y los de su hija, la pensión había sido fijada de manera proporcional al no atender a la capacidad económica del deudor.

65. Como puede observarse, en las tres resoluciones existe un tramo de razonamiento en el que la interpretación gira en torno a un mismo problema jurídico: cómo debe determinarse la capacidad de la persona deudora para cumplir con su obligación alimentaria y de qué forma esa capacidad impacta en la determinación de la responsabilidad del otro progenitor. En este sentido, cada uno de los tribunales se pronunció sobre ese punto y adoptó distintas posturas: uno se pronunció sobre la capacidad en sentido amplio, como la aptitud para trabajar, que deja de existir únicamente cuando se acredita un impedimento físico o mental para trabajar; el segundo tribunal señaló que la capacidad se identifica con la posibilidad de obtener riquezas, para lo que debe considerarse no sólo el ingreso comprobable del deudor, sino su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad y, en el caso específico, el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó sin razón aparente a su padre antes del inicio del juicio de divorcio. Por último, el tercer tribunal se pronunció por la capacidad en relación únicamente con la actividad económica del deudor.

66. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala considera nuevamente que en el caso se actualizan los supuestos necesarios para declarar la existencia de la contradicción de criterios también en relación con este tema. De modo que la segunda pregunta a la que esta sentencia dará respuesta es ¿qué elementos deben considerarse para fijar la capacidad económica de la persona deudora alimentaria?

67. Vale destacar que, como se verá más adelante, existen precedentes de esta Suprema Corte relacionados con las preguntas referidas como puntos de contradicción. La Primera Sala cuenta con varios criterios sobre cómo determinar la



capacidad económica y la obligación alimenticia, sin embargo, no existen criterios vinculantes que atiendan específicamente las cuestiones aquí precisadas. Por tanto, se estima que resulta procedente esta contradicción de criterios para unificar y concretar estos estándares.

## V. Estudio de fondo

68. En relación con el primer punto de contradicción, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial el criterio siguiente: el o la progenitora que conserva la custodia de los hijos e hijas genera una aportación alimentaria a la satisfacción de las necesidades de la persona acreedora, que consiste tanto en contribuciones materiales como en labores de cuidado. Estas aportaciones deben valorarse de oficio al fijar las aportaciones que corresponden al otro progenitor, ya sea que no cuente con la custodia o cuente con la custodia de otros de sus hijos e hijas.

69. En atención al principio de proporcionalidad, estas aportaciones deben considerarse de oficio en la determinación de las obligaciones que corresponden al otro progenitor, con el fin de reconocer el valor de tales actividades. Para la valoración de esta aportación, en cada caso será necesario considerar tanto las necesidades de quien aporta, como la capacidad de quien proporciona este trabajo y los órganos jurisdiccionales deberán considerar estas circunstancias en cada caso de manera oficiosa.

70. Por lo que hace al segundo punto, se resuelve que la obligación alimentaria de la persona deudora alimentaria debe fijarse con base en su capacidad económica, entendida como todos los recursos a su alcance para satisfacer las necesidades alimentarias de la persona acreedora. En este sentido, se trata de conceptos remunerativos y no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, que comprenden los ingresos obtenidos de rentas de capital y del trabajo. Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada para cumplir su finalidad de protección alimentaria, por lo que debe evitarse cualquier punto de vista restrictivo o limitativo que atente contra el interés superior de la infancia.



71. Para sostener lo anterior, con base en precedentes de esta Primera Sala, se desarrollan las características de las obligaciones alimentarias entre ascendientes y descendientes. Se realizan precisiones sobre la relación de estas obligaciones con el interés superior de la infancia y el derecho a la igualdad en las relaciones familiares, y se destacan los pronunciamientos en relación con las aportaciones económicas que implican las labores del hogar y de cuidados.

## **V.I Las obligaciones alimentarias entre ascendientes y descendientes**

72. De acuerdo con la extensa jurisprudencia de esta Sala sobre el tema, el derecho de alimentos se define como la facultad jurídica que tiene una persona, denominada acreedor alimentista, para exigir a otra, llamada deudora alimentaria, lo necesario para vivir. Este derecho tiene su origen en el deber de solidaridad familiar, por lo que su obligación correlativa debe entenderse como el deber jurídico que se le impone a una persona para asegurar la subsistencia de otra y que se deriva, principal, aunque no exclusivamente del parentesco.<sup>8</sup>

73. Esta obligación se da, en primer lugar, en la relación paterno-filial, de ahí que los alimentos sean normalmente considerados como un derecho de los hijos y como un deber de los padres, independiente de que ostenten o no la patria potestad. Asimismo, no resulta relevante si los hijos han nacido fuera o dentro del matrimonio, pues la fuente es el vínculo derivado de la procreación.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ver el amparo directo en revisión 3360/2017, fallado el 21 de febrero de 2018, párrafo 33, resuelto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo directo en revisión 4914/2018, fallado el 16 de julio de 2020 párrafos 38-40, resuelto por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido con salvedad en algunas consideraciones y se reserva su derecho a formular un voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). Voto en contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 2293/2013, fallado el 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto particular. Amparo directo en revisión 5781/2014, fallado el 9 de septiembre de 2015 por mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), quien se reserva



74. Las obligaciones alimentarias establecidas para niños, niñas y adolescentes están íntimamente relacionadas con el principio de interés superior de la infancia y son resultado de un mandato expreso derivado del artículo 4o. de la Constitución Federal. Este precepto vincula a los progenitores a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del niño o niña.<sup>10</sup>

75. Igualmente, esta Sala ha desarrollado el contenido de la obligación en relación con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. De este modo establecimos, por ejemplo, que el artículo 18, inciso 1, de la Convención, es específico en ordenar a los Estados poner el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio por el que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño, enfatizando que su preocupación fundamental será el interés superior del niño o niña.<sup>11</sup>

76. El derecho a los alimentos no sólo comprende la comida como tal, sino que implica satisfacer las necesidades de vestido, habitación y asistencia en caso de enfermedad. En los casos de descendientes, este derecho también abarca entre otros aspectos, como la obligación de cubrir los gastos necesarios para su educación proporcionándoles algún oficio, arte o profesión lícitos y adecuados a sus circunstancias particulares. Es decir, la obligación alimentaria implica el derecho de los acreedores a todo aquello que es indispensable no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida.<sup>12</sup>

---

el derecho de formular voto concurrente, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular, párrafo 47.

<sup>10</sup> Contradicción de tesis 410/2014, fallada el 7 de octubre de 2015, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, en cuanto al fondo del asunto, en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>11</sup> Amparo directo en revisión 2293/2013, fallado el 22 de octubre de 2014, párrafo 87.

<sup>12</sup> Contradicción de tesis 410/2014, fallada el 7 de octubre de 2015, pp. 30-31.



77. De esta forma, para que nazca la obligación de alimentos es necesaria la concurrencia de tres presupuestos:

- (i) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria;
- (ii) un determinado vínculo familiar entre la parte acreedora y la deudora; y,
- (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos.

78. En relación con el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria, esta situación es el origen y fundamento de la obligación de alimentos, que se actualiza en aquella situación en la que una persona no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarse y con independencia de las causas que puedan haberlo originado.<sup>13</sup> En el caso de hijas e hijos, la necesidad se presume, en tanto basta la existencia del vínculo filial y la minoría de edad para hacer exigible la obligación alimentaria. En consecuencia, la niña o niño no necesita probar el elemento de necesidad para pedir alimentos, dado que está en una situación especialísima, que goza de una protección reforzada.<sup>14</sup>

79. Por otro lado, el principio de proporcionalidad resulta clave para la determinación de la obligación en cada caso y se ha entendido como "la posibilidad de quien tiene la obligación de dar alimentos y la necesidad de quien debe recibirlos".<sup>15</sup> La interpretación adecuada de este precepto requiere de evi-

<sup>13</sup> "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis 1a./ J. 41/2016, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 265, registro digital: 2012502.

<sup>14</sup> Amparo directo en revisión 2293/2013, fallado el 22 de octubre de 2014, párrafo 81. Ver también, amparo directo en revisión 5781/2014, fallado el 9 de septiembre de 2015, página 15, resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

<sup>15</sup> Ver amparo directo en revisión 3466/2013, fallado el 7 de mayo de 2014, resuelto por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente). Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



tar la constitución de una obligación injusta y desproporcionada en perjuicio de las partes,<sup>16</sup> por lo que no solamente implica un estudio de la capacidad económica de la parte deudora frente a la necesidad de alimentos del acreedor, sino que vincula al Juez a analizar otras circunstancias concretas de cada caso para hacer efectivo este principio.<sup>17</sup>

80. El principio de proporcionalidad responde al interés público y social que persigue el derecho de alimentos, pues busca evitar la fijación de un monto que fuera imposible de cumplir o que implique atentar contra la subsistencia del deudor alimentario. Por ello, no es posible imponer un criterio estrictamente matemático o aritmético para fijar el monto de la pensión alimenticia, pues una regla general de este estilo podría generar resultados inequitativos y desproporcionados que atenten contra el interés público que persigue el derecho de alimentos.<sup>18</sup>

81. En relación con la capacidad económica de la persona deudora, que es necesario determinar para satisfacer el principio de proporcionalidad, ésta requiere de demostración precisa.<sup>19</sup> En el amparo directo en revisión 3360/2017, esta Primera Sala estableció que el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>20</sup> (en adelante CND) prevé una categórica protección alimentaria en favor de niñas y niños, por lo que, en consonancia con el mandato del artículo

<sup>16</sup> Amparo directo en revisión 1754/2015, fallado el 14 de octubre de 2015, párrafo 94, resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente); en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>17</sup> Ver amparo directo en revisión 4607/2013, fallado el 15 de abril de 2015, resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva el derecho de formular voto concurrente), en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente) (quienes se reservan su derecho a formular voto particular).

<sup>18</sup> Amparo directo en revisión 4914/2018, fallado el 16 de julio de 2020, párrafo 49.

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión 3360/2017, fallado el 21 de febrero de 2018, párrafo 55.

<sup>20</sup> Artículo 27

"1. Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.



4o. de la Constitución Federal de vigilar por el interés superior de la infancia, tal protección requiere de las autoridades jurisdiccionales la determinación real y objetiva de la capacidad económica del deudor alimentario.

82. De este modo, la formulación del principio de proporcionalidad tiene la vocación de abarcar todos los recursos por medio de los cuales una persona puede satisfacer sus necesidades materiales y ponerlos al servicio de las necesidades de la parte acreedora alimentaria. Por ello, la capacidad está referida tanto a los conceptos remunerativos como no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, tratándose de trabajadores dependientes, y en caso de ser profesional independiente, al total de los honorarios y otros conceptos que perciba por el ejercicio de su profesión. Esta capacidad no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado por la persona deudora, sino que debe estar referida tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales.

83. En el mismo amparo directo en revisión 3360/2017, esta Primera Sala estableció que aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, lo cierto es que la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada para cumplir con su finalidad de protección alimentaria. Por ello, deben evitarse los puntos de vista restrictivos o limitativos que pondrían en riesgo la satisfacción del derecho de acceso a una vida digna de las personas acreedoras.

84. Atendiendo a estas particularidades, en caso de cuestionamiento o controversia sobre la capacidad económica del deudor, la autoridad jurisdiccio-

---

"3. Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Parte promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."





nal está obligada a recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer la verdad y fijar el monto correspondiente. Con este propósito, podrá allegarse de elementos adicionales como los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos, informes del Registro Público de la Propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida.<sup>21</sup>

85. Esta conducta activa de los órganos jurisdiccionales responde tanto a la necesidad de asegurar el interés superior de la infancia como a la obligación de garantizar la igualdad entre los miembros de la familia. De acuerdo con el mismo artículo 27 de la CDN, corresponde a ambos progenitores, sin distinción de género y en igualdad de circunstancias, la responsabilidad primaria o preferente de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño o niña.

86. La obligación alimentaria recae de forma solidaria en los progenitores, sin embargo, es necesario reconocer que, en los arreglos familiares, privados o establecidos mediante resolución judicial, existe una amplia variedad de opciones adoptadas por las partes, de acuerdo con sus propios contextos. Esta situación es reconocida también legislativamente, pues en un gran número de códigos civiles y familiares se reconocen al menos dos formas de cumplir con las obligaciones alimentarias.

87. De esta forma, las legislaciones de cada una de las entidades en las que se emitieron los asuntos que forman parte de la contradicción establecen que:

#### Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla

##### "Artículo 501

El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión suficiente al acreedor alimentario, o incorporándolo a su familia si en ello no hubiere grave inconveniente a juicio del Juez."

<sup>21</sup> Amparo directo en revisión 3360/2017, fallado el 21 de febrero de 2018, párrafo 58.



### Código de Familia para el Estado de Yucatán

"Art. 33. El obligado a dar alimentos cumple esta obligación asignando una pensión al acreedor alimentario, o incorporándolo a su familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al juez, según las circunstancias, fijar la manera de ministrar los alimentos."

### Código Civil del Estado de México

"Artículo 4.136. El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando al acreedor alimentario una pensión, la cual no será inferior al cuarenta por ciento del sueldo.

"En el caso de que la guarda y la custodia de las y los hijos estén al cuidado del cónyuge o concubino, la o el Juez determinará la pensión en proporción a los haberes y posibilidades de ambos. ..."

88. Como es posible observar, aunque en términos distintos, las tres legislaciones reconocen la posibilidad de que uno de los cónyuges asuma la custodia de los hijos e hijas y, con ello, satisfaga parte de las aportaciones alimentarias, mientras el otro progenitor quedará obligado a la aportación de una pensión alimenticia.

89. Tal como esta Primera Sala estableció en el amparo directo en revisión 1202/2014, al estudiar disposiciones similares a las citadas, el legislador local creó una ficción consistente en considerar como contribución económica el desempeño de las labores domésticas que realiza un cónyuge. Este reconocimiento responde a un principio de justicia con perspectiva de género, que obliga a reconocer el trabajo doméstico como una carga para quién lo desempeña y, por tanto, apta para ser considerada como una aportación a las condiciones de vida para el desarrollo de la persona acreedora, aun cuando no impliquen una erogación monetaria.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Amparo directo en revisión 1202/2014, fallado el 2 de julio de 2014, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente y ponente), página 27.



90. Tal reconocimiento se ha dado no sólo en materia de alimentos, sino en otras figuras como la compensación económica, con el propósito de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Asimismo, este reconocimiento pasa por hacer explícito que las necesidades de niñas, niños y adolescentes como acreedores alimentarios no sólo son satisfechas con aportaciones materiales, sino que requiere de trabajo de cuidados y del hogar que contribuyen a garantizar su bienestar y una educación integral.<sup>23</sup>

91. Sobre el mismo tema, en el amparo directo en revisión 5206/2017, esta Sala agregó que las aportaciones alimentarias del progenitor que incorpora a su hijo o hija a su hogar consisten en diversos deberes que conforman la obligación de dar alimentos. De modo que el progenitor custodio realiza diversas actividades que van más allá de la habitación, como puede ser el cuidado cotidiano o la educación, así como la satisfacción de gastos cotidianos para el mantenimiento del niño o niña. Este reconocimiento implica que la persona que incorpora al menor de edad a su hogar abastecerá lo necesario para su subsistencia. Esta provisión comprende diversos rubros materiales como la comida, el vestido, la educación, la atención médica y los cuidados y la atención indispensable para el desarrollo de la persona acreedora. De este modo, en los esquemas en los que uno de los progenitores conserva la custodia, mientras al otro se le reconoce un derecho-obligación de visitas y convivencias, la norma en análisis prevé que la satisfacción de la obligación alimentaria se configura de manera distinta para cada progenitor.<sup>24</sup>

92. Esta Sala ha señalado que ambos progenitores se encuentran capacitados para cuidar de sus hijos e hijas.<sup>25</sup> Por ello, cualquiera de ambos puede

<sup>23</sup> Amparo directo en revisión 1202/2014, fallado el 2 de julio de 2014, página 33.

<sup>24</sup> Amparo directo en revisión 5206/2017, fallado el 31 de enero de 2018, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, página 20.

<sup>25</sup> Amparo directo en revisión 1200/2014, fallado el 8 de octubre de 2014, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



cumplir con su obligación alimentaria mediante la incorporación al hogar de su descendiente. Sin embargo, es necesario en atención al principio de igualdad, repartir proporcionalmente estas obligaciones alimentarias, tomando en cuenta no sólo las aportaciones económicas sino, como ya se dijo, la valoración del trabajo que se realiza para procurar el bienestar de la parte acreedora.

93. Ante los conflictos en la fijación de los montos de pensión alimenticia o en las complicaciones con su cumplimiento, esta Sala señaló en el amparo directo en revisión 2293/2013 que el incumplimiento de las obligaciones de uno de los progenitores implica una doble carga sobre la otra parte, frecuentemente la madre, que implica la reducción del caudal alimentario que corresponde al hijo o hija, lo que perjudica sus posibilidades de desarrollo y crianza. Además, a través de la conducta del progenitor renuente ocurre un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del niño o niña y del otro progenitor. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los niños del cuidado personal a cargo de la madre, que se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos para la satisfacción de necesidades de su hijo o hija.<sup>26</sup>

94. La misma situación de imponer una doble carga sobre la progenitora, reducir el caudal alimentario de la persona acreedora, privar de cuidados y afectar el proyecto de vida y la igualdad entre los miembros de la familia se actualiza cuando en el cálculo de la pensión correspondiente al obligado no se toman en cuenta de manera integral las aportaciones alimentarias de la persona que ha incorporado a su hijo o hija en su hogar. Omitir en estos casos el principio de proporcionalidad implica contravenir la obligación común de los progenitores en relación con la crianza y desarrollo de su hijo o hija.

95. De este modo, en el mismo amparo directo en revisión 5206/2017 establecimos que el propósito de reconocer las aportaciones alimentarias de ambos progenitores cuando no comparten la guarda y custodia es encontrar una ade-

<sup>26</sup> Amparo directo en revisión 2293/2013, fallado el 22 de octubre de 2014, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron el derecho de formular voto particular, párrafos 120-122.



cuada equivalencia de responsabilidades. Por ello, en atención al principio de igualdad:

"... resulta indispensable que el juzgador, al momento de cuantificar el monto de la pensión alimenticia, considere esta *doble dimensión* de ambas formas de cumplir la obligación de dar alimentos y, a partir de lo anterior, analice las posibilidades del deudor y las necesidades del acreedor; de otra manera, se podría llegar al extremo de desvincular al progenitor custodio del aspecto económico de la obligación alimentaria, o bien, al no custodio del aspecto personal. ..." <sup>27</sup>

96. Por último, cabe recordar que los deberes alimentarios se tratan de una obligación de orden público e interés social, por lo que el juzgador no sólo está autorizado a suplir la deficiencia de la queja, y a allegarse de mayores elementos probatorios, sino que puede introducir oficiosamente el estudio de dicho derecho. Los asuntos en materia de alimentos en los cuales se vean involucrados los derechos de los niños y niñas son de litis abierta y el juzgador o juzgadora siempre debe procurar la mayor cobertura para los derechos alimentarios de la persona acreedora, por lo que no puede considerarse que la litis se fije exclusivamente por lo aducido por las partes. <sup>28</sup>

97. En atención a los precedentes expuestos, en relación con el primer punto de contradicción, las aportaciones alimentarias del progenitor o progenitora que incorpora a su hogar a su hijo o hija deben valorarse de manera integral y oficiosa, por lo que los órganos jurisdiccionales deben atender no sólo a las aportaciones monetarias o materiales sino a los trabajos de cuidado que son indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas acreedoras. Lo anterior resulta aplicable aun cuando el otro progenitor conserva la custodia de uno o más de sus hijos e hijas.

98. Asimismo, estas aportaciones deben valorarse de oficio en la determinación de las obligaciones que corresponden al progenitor no custodio. Las cargas alimentarias que cada uno de los progenitores asuma deben permitir una

<sup>27</sup> Página 22.

<sup>28</sup> Amparo directo en revisión 3466/2013, fallado el 7 de mayo de 2014, párrafo 21-23.



adecuada equivalencia de responsabilidades en relación con el cuidado y la crianza de la persona acreedora.

99. En relación con el segundo punto de contradicción, la obligación alimentaria de la persona deudora alimentaria debe fijarse con base en su capacidad económica, entendida como todos los recursos a su alcance para satisfacer las necesidades alimentarias de la persona acreedora. En este sentido, se trata de conceptos remunerativos y no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, que comprenden los ingresos obtenidos de rentas de capital y del trabajo. Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada para cumplir su finalidad de protección alimentaria, por lo que debe evitarse cualquier punto de vista restrictivo o limitativo que atente contra el interés superior de la infancia.

100. Además, en la determinación de la capacidad alimentaria debe partirse del principio de que el cuidado de niñas y niños es una obligación común entre los progenitores. Por ello, ninguna de las dos formas para el cumplimiento de la obligación de otorgar alimentos, la incorporación al hogar y el otorgamiento de una pensión alimenticia debe ser entendida en términos absolutos o excluyentes. Como se señaló en el amparo directo en revisión 5206/2017, ambos medios para satisfacer esta obligación a cargo de los progenitores deben abarcar tanto el aspecto personal como el económico que implica el cuidado y crianza de la persona acreedora, de modo que en el reparto de responsabilidades exista una verdadera proporcionalidad entre las necesidades de la persona acreedora y las posibilidades del deudor.

101. En relación con esto último, es igualmente fundamental que los órganos jurisdiccionales reconozcan, de forma activa y mediante las facultades que les han sido conferidas en el tema, el valor de las aportaciones realizadas por quien lleva a cabo el cuidado cotidiano de niñas y niños, que resulta fundamental para la satisfacción de sus necesidades. Es decir, en la determinación de la capacidad, es necesario tener en cuenta que la falta de aportaciones o asistencia de una de las partes es contraria al bienestar de niñas y niños, pues disminuye su acceso a recursos materiales y les priva de la atención de la progenitora o progenitor que ejerce el cuidado, quien se ve obligada a dedicar mayor parte



de su tiempo a la obtención de estos recursos. Además, esta situación convalida y contribuye a perpetuar situaciones de desigualdad entre los miembros de la familia.

## VI. Criterio que debe prevalecer

102. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, las siguientes tesis:

**ALIMENTOS. LA APORTACIÓN ALIMENTARIA DEL PROGENITOR QUE INCORPORA A LA PERSONA ACREEDORA A SU HOGAR DEBE VALORARSE DE MANERA INTEGRAL Y OFICIOSA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó la disminución de la pensión alimenticia fijada previamente a su cargo. En uno de los casos, el demandante había incorporado a su hogar a una de sus hijas, mientras en los otros dos la progenitora había conservado la custodia de sus descendientes. Al resolver, los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios opuestos, pues uno no se pronunció sobre la aportación alimentaria del progenitor en relación con la niña, otro Tribunal lo hizo únicamente sobre la aportación económica que implica la incorporación al hogar de los hijos, mientras que el último Tribunal no consideró la aportación alimentaria de la progenitora que incorporó a su hogar a la niña y determinó que quien más ingresos obtiene debe aportar una cantidad mayor de alimentos.

Criterio jurídico: Las aportaciones alimentarias de la progenitora o progenitor que incorpora a su hogar a sus hijos deben valorarse de manera integral y de oficio. Los órganos jurisdiccionales deben atender no sólo a las aportaciones monetarias o materiales, sino a los trabajos de cuidado que son indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas acreedoras, de modo que las cargas alimentarias que cada uno de los progenitores asuma permitan una adecuada equivalencia de responsabilidades.

Justificación: La interpretación adecuada del principio de proporcionalidad en materia de alimentos requiere evitar la constitución de una obligación injusta



y desproporcionada en perjuicio de las partes, por lo que no solamente implica un estudio de la capacidad económica de las personas deudoras frente a la necesidad de alimentos de la persona acreedora, sino que vincula al Juez a analizar otras circunstancias concretas de cada caso para hacer efectivo este principio. De este modo, es obligación de los órganos jurisdiccionales considerar que las aportaciones alimentarias del progenitor que incorpora a su hijo o hija a su hogar consisten en diversos deberes que conforman la obligación de dar alimentos, que van más allá de la habitación y comprende rubros como el cuidado cotidiano, la educación, la comida, el vestido, la atención médica y la atención indispensable para su desarrollo, así como la satisfacción de gastos cotidianos para el mantenimiento del niño o de la niña. En consonancia con lo anterior, fijar la obligación alimentaria de los progenitores que no ejercen el cuidado cotidiano de niñas y niños sin considerar las labores que la otra parte desempeña implicaría imponer una doble carga sobre la progenitora, reducir el caudal alimentario de la persona acreedora, privar de cuidados y afectar el proyecto de vida y la igualdad entre los miembros de la familia. Por ello, los órganos jurisdiccionales deben atender a este aspecto de manera oficiosa y ejercer sus facultades en la materia para allegarse de pruebas sobre quien ejerce efectivamente estas labores en cada caso, porque la falta de pronunciamiento sobre el tema implicaría contravenir la obligación común de los progenitores en relación con la crianza y el desarrollo de sus hijos.

#### ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA DEUDORA ALIMENTARIA DEBE FIJARSE CON BASE EN SU CAPACIDAD ECONÓMICA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó la disminución de la pensión alimenticia fijada previamente a su cargo. En uno de los casos, el demandante había incorporado a su hogar a una de sus hijas, mientras en los otros dos la progenitora había conservado la custodia de sus descendientes. Los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios opuestos al analizar la forma en que debía fijarse la obligación del deudor con base en su capacidad económica. Un Tribunal sostuvo que la capacidad económica, entendida como la capacidad en el sentido amplio del término, es la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. Asimismo, consideró que aun cuando el deudor no contaba con la posesión de un inmueble





del que era copropietario, el derecho de copropiedad revela la capacidad de dar alimentos en términos amplios, por lo que resulta intrascendente si el inmueble le genera o reporta un ingreso. Por su parte, otro Tribunal consideró la capacidad del deudor con base en su posibilidad de generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad, así como el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó a su padre. Por último, el otro Tribunal tomó en cuenta la capacidad económica del deudor únicamente con base en los ingresos obtenidos de su empleo.

**Criterio jurídico:** La obligación alimentaria de la persona deudora debe fijarse con base en su capacidad económica, entendida como todos los recursos a su alcance para satisfacer las necesidades de la persona acreedora. Se trata de conceptos remunerativos y no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, que comprenden los ingresos obtenidos de rentas de capital y del trabajo. Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, la interpretación debe ser extensiva para cumplir su finalidad de protección alimentaria, por lo que debe evitarse cualquier punto de vista restrictivo o limitativo que atente contra el interés superior de la infancia.

**Justificación:** El principio de proporcionalidad responde al interés público y social que persigue el derecho de alimentos, pues busca evitar la fijación de un monto imposible de cumplir o que atente contra la subsistencia de la persona deudora alimentaria. Por ello, no es posible imponer un criterio estrictamente matemático o aritmético para fijar el monto de la pensión alimenticia, pues una regla general de este estilo podría generar resultados inequitativos y desproporcionados que atenten contra el interés público que persigue el derecho de alimentos. En este sentido, la capacidad está referida tanto a los conceptos remunerativos como a los no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, tratándose de trabajadores dependientes, y en caso de ser profesionales independientes, al total de los honorarios y otros conceptos que perciban por el ejercicio de su profesión. Esta capacidad no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado por la persona deudora, sino que debe estar referida tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales. Atendiendo a estas particularidades, en caso de controversia sobre la capacidad económica del deudor, la autoridad jurisdiccional está obligada a recabar de oficio las pruebas



necesarias para conocer la verdad y fijar el monto correspondiente. Con este propósito, podrá allegarse de elementos adicionales como los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos ante el fisco, los informes del Registro Público de la Propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida.

## VII. Decisión

103. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han quedado precisados en esta resolución.

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

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el**



**Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 36/2022 (11a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo 161/2016 citado en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2829, con número de registro digital: 26649.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **ALIMENTOS. LA APORTACIÓN ALIMENTARIA DEL PROGENITOR QUE INCORPORA A LA PERSONA ACREEDORA A SU HOGAR DEBE VALORARSE DE MANERA INTEGRAL Y OFICIOSA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó la disminución de la pensión alimenticia fijada previamente a su cargo. En uno de los casos, el demandante había incorporado a su hogar a una de sus hijas, mientras en los otros dos la progenitora había conservado la custodia de sus descendientes. Al resolver, los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios opuestos, pues uno no se pronunció sobre la aportación alimentaria del progenitor en relación con la niña, otro Tribunal lo hizo únicamente sobre la aportación económica que implica la incorporación al hogar de los hijos, mientras que el último Tribunal no consideró la aportación alimentaria de la progenitora que incorporó a su hogar a la niña y determinó que quien más ingresos obtiene debe aportar una cantidad mayor de alimentos.



**Criterio jurídico:** Las aportaciones alimentarias de la progenitora o progenitor que incorpora a su hogar a sus hijos deben valorarse de manera integral y de oficio. Los órganos jurisdiccionales deben atender no sólo a las aportaciones monetarias o materiales, sino a los trabajos de cuidado que son indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas acreedoras, de modo que las cargas alimentarias que cada uno de los progenitores asuma permitan una adecuada equivalencia de responsabilidades.

**Justificación:** La interpretación adecuada del principio de proporcionalidad en materia de alimentos requiere evitar la constitución de una obligación injusta y desproporcionada en perjuicio de las partes, por lo que no solamente implica un estudio de la capacidad económica de las personas deudoras frente a la necesidad de alimentos de la persona acreedora, sino que vincula al Juez a analizar otras circunstancias concretas de cada caso para hacer efectivo este principio. De este modo, es obligación de los órganos jurisdiccionales considerar que las aportaciones alimentarias del progenitor que incorpora a su hijo o hija a su hogar consisten en diversos deberes que conforman la obligación de dar alimentos, que van más allá de la habitación y comprende rubros como el cuidado cotidiano, la educación, la comida, el vestido, la atención médica y la atención indispensable para su desarrollo, así como la satisfacción de gastos cotidianos para el mantenimiento del niño o de la niña. En consonancia con lo anterior, fijar la obligación alimentaria de los progenitores que no ejercen el cuidado cotidiano de niñas y niños sin considerar las labores que la otra parte desempeña implicaría imponer una doble carga sobre la progenitora, reducir el caudal alimentario de la persona acreedora, privar de cuidados y afectar el proyecto de vida y la igualdad entre los miembros de la familia. Por ello, los órganos jurisdiccionales deben atender a este aspecto de manera oficiosa y ejercer sus facultades en la materia para allegarse de pruebas sobre quien ejerce efectivamente estas labores en cada caso, porque la falta de pronunciamiento sobre el tema implicaría contravenir la obligación común de los progenitores en relación con la crianza y el desarrollo de sus hijos.

1a./J. 96/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 44/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México. 7 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía del Carmen Treviño Fernández.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 24/2006, en el que determinó que la noción de posibilidad en materia de alimentos se identifica con la capacidad en el sentido amplio del término, que es la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. En este sentido, aunque el deudor argumentó que sus ingresos son insuficientes, no demostró la falta de aptitud para trabajar, por lo que el solo hecho de no tener ingresos fijos no lo exime de su obligación de proporcionar alimentos. En relación con el inmueble, atendiendo al concepto de capacidad desarrollado, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el derecho de copropiedad revela la capacidad de dar alimentos en términos amplios, por lo que resulta intrascendente si el inmueble le genera o reporta un ingreso;

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 83/2022, en el que consideró que, para fijar la pensión alimenticia en litis era necesario considerar el ingreso comprobable del deudor, la capacidad para generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad, así como el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó a su padre antes del inicio del juicio de divorcio. En relación con este último elemento, el tribunal destacó que la propiedad de ese inmueble debía tomarse en cuenta, aunque ya no existía, porque la donación fue realizada en una fecha en la que el demandado manifestó encontrarse desempleado y viviendo con sus padres, pese al compromiso de pago con sus acreedores alimentarios; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 161/2016, en el que apuntó que los alimentos deben ser proporcionados de acuerdo con la posibilidad de la persona deudora y la necesidad de la persona acreedora. En la determinación de la capacidad del deudor alimentario consideró únicamente sus ingresos y egresos mensuales, por lo que determinó que, dado que



la actividad económica del quejoso no le permitía sufragar sus gastos personales y los de su hija, la pensión había sido fijada de manera proporcional al no atender a la capacidad económica del deudor.

Tesis de jurisprudencia 96/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 24/2006, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, derivó la tesis aislada VI.2o.C.489 C, de rubro: "ALIMENTOS. LA CAPACIDAD DEL DEUDOR PARA SUMINISTRARLOS NO TIENE UNA CONNOTACIÓN Estrictamente Económica.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1674, con número de registro digital: 175157.

De la sentencia que recayó al amparo directo 161/2016, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, derivó la tesis aislada II.1o.47 C (10a.), de rubro: "PENSIÓN ALIMENTICIA. CUESTIONES A CONSIDERAR PARA SU FIJACIÓN ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2851, con número de registro digital: 2012567.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA DEUDORA ALIMENTARIA DEBE FIJARSE CON BASE EN SU CAPACIDAD ECONÓMICA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó la disminución de la pensión alimenticia fijada previamente a su cargo. En uno de los casos, el demandante había incorporado a su hogar a una de sus hijas, mientras en los otros dos la progenitora había conservado la custodia de sus descendientes. Los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios opuestos al analizar la forma en que debía fijarse la obligación del deudor con base en su capacidad económica. Un Tribunal sostuvo que la capacidad económica, entendida como la capacidad en el sentido amplio del término, es la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para



el buen ejercicio de algo. Asimismo, consideró que aun cuando el deudor no contaba con la posesión de un inmueble del que era copropietario, el derecho de copropiedad revela la capacidad de dar alimentos en términos amplios, por lo que resulta intrascendente si el inmueble le genera o reporta un ingreso. Por su parte, otro Tribunal consideró la capacidad del deudor con base en su posibilidad de generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad, así como el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó a su padre. Por último, el otro Tribunal tomó en cuenta la capacidad económica del deudor únicamente con base en los ingresos obtenidos de su empleo.

**Criterio jurídico:** La obligación alimentaria de la persona deudora debe fijarse con base en su capacidad económica, entendida como todos los recursos a su alcance para satisfacer las necesidades de la persona acreedora. Se trata de conceptos remunerativos y no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, que comprenden los ingresos obtenidos de rentas de capital y del trabajo. Aunque la determinación de la capacidad económica no puede estar basada en la especulación, la interpretación debe ser extensiva para cumplir su finalidad de protección alimentaria, por lo que debe evitarse cualquier punto de vista restrictivo o limitativo que atente contra el interés superior de la infancia.

**Justificación:** El principio de proporcionalidad responde al interés público y social que persigue el derecho de alimentos, pues busca evitar la fijación de un monto imposible de cumplir o que atente contra la subsistencia de la persona deudora alimentaria. Por ello, no es posible imponer un criterio estrictamente matemático o aritmético para fijar el monto de la pensión alimenticia, pues una regla general de este estilo podría generar resultados inequitativos y desproporcionados que atenten contra el interés público que persigue el derecho de alimentos. En este sentido, la capacidad está referida tanto a los conceptos remunerativos como a los no remunerativos de libre disponibilidad del sujeto obligado, tratándose de trabajadores dependientes, y en caso de ser profesionales independientes, al total de los honorarios y otros conceptos que perciban por el ejercicio de su profesión. Esta capacidad no se limita necesariamente al ingreso reportado o decla-



rado por la persona deudora, sino que debe estar referida tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales. Atendiendo a estas particularidades, en caso de controversia sobre la capacidad económica del deudor, la autoridad jurisdiccional está obligada a recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer la verdad y fijar el monto correspondiente. Con este propósito, podrá allegarse de elementos adicionales como los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos ante el fisco, los informes del Registro Público de la Propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida.

#### 1a./J. 97/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 44/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México. 7 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía del Carmen Treviño Fernández.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 24/2006, en el que determinó que la noción de posibilidad en materia de alimentos se identifica con la capacidad en el sentido amplio del término, que es la aptitud, talento o cualidad de que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. En este sentido, aunque el deudor argumentó que sus ingresos son insuficientes, no demostró la falta de aptitud para trabajar, por lo que el solo hecho de no tener ingresos fijos no lo exime de su obligación de proporcionar alimentos. En relación con el inmueble, atendiendo al concepto de capacidad desarrollado, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el derecho de copropiedad revela la capacidad de dar alimentos en términos amplios, por lo que resulta intrascendente si el inmueble le genera o reporta un ingreso;

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 83/2022, en el que consideró





que, para fijar la pensión alimenticia en litis era necesario considerar el ingreso comprobable del deudor, la capacidad para generar riqueza de acuerdo con su experiencia laboral previa y el grado de escolaridad, así como el ingreso derivado del arrendamiento de un predio que donó a su padre antes del inicio del juicio de divorcio. En relación con este último elemento, el tribunal destacó que la propiedad de ese inmueble debía tomarse en cuenta, aunque ya no existía, porque la donación fue realizada en una fecha en la que el demandado manifestó encontrarse desempleado y viviendo con sus padres, pese al compromiso de pago con sus acreedores alimentarios; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 161/2016, en el que apuntó que los alimentos deben ser proporcionados de acuerdo con la posibilidad de la persona deudora y la necesidad de la persona acreedora. En la determinación de la capacidad del deudor alimentario consideró únicamente sus ingresos y egresos mensuales, por lo que determinó que, dado que la actividad económica del quejoso no le permitía sufragar sus gastos personales y los de su hija, la pensión había sido fijada de manera proporcional al no atender a la capacidad económica del deudor.

Tesis de jurisprudencia 97/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 24/2006, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, derivó la tesis aislada VI.2o.C.489 C, de rubro: "ALIMENTOS. LA CAPACIDAD DEL DEUDOR PARA SUMINISTRARLOS NO TIENE UNA CONNOTACIÓN Estrictamente Económica.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1674, con número de registro digital: 175157.

De la sentencia que recayó al amparo directo 161/2016, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, derivó la tesis aislada II.1o.47 C (10a.), de rubro: "PENSIÓN ALIMENTICIA. CUESTIONES A CONSIDERAR PARA SU FIJACIÓN ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2851, con número de registro digital: 2012567.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA DISPOSICIÓN DE DINERO SIN AUTORIZACIÓN DEL CUENTAHABIENTE A PARTIR DE QUE ÉSTE HACE EL AVISO CORRESPONDIENTE Y LA INSTITUCIÓN BANCARIA NO REEMBOLSA LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 235/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 24 DE MAYO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

|      | Apartado                            | Criterio y decisión                                                                                           | Págs. |
|------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | <b>DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b> | Se relata la denuncia de la contradicción de tesis                                                            | 1-2   |
| II.  | <b>TRÁMITE DE LA DENUNCIA</b>       | Se señala el trámite de la contradicción de tesis.                                                            | 2-3   |
| III. | <b>COMPETENCIA</b>                  | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.                                               | 3     |
| IV.  | <b>LEGITIMACIÓN</b>                 | La denuncia fue presentada por parte legitimada.                                                              | 3-4   |
| V.   | <b>CRITERIOS CONTENDIENTES</b>      | En este apartado se da cuenta con los criterios del Tribunal Colegiado y del Pleno de Circuito contendientes. | 4-10  |



|       |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
|-------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| VI.   | <b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS</b> | La contradicción de tesis es existente toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de Circuito contendientes se contradicen en la problemática respecto a partir de qué momento deben contabilizarse los intereses moratorios con base en el artículo 362 del Código de Comercio, esto es, si debe ser a partir de la sentencia que declara la nulidad de los actos que originaron un cargo indebido o al día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados.   | 10-15 |
| VII.  | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                        | Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, con base en los razonamientos que en ella se fijan.                                                                                                                                                                                                                                                                         | 15-30 |
| VIII. | <b>DECISIÓN</b>                                | <p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el apartado séptimo del presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p> | 30-32 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 235/2019, suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar, en caso de cumplirse los requisitos de procedencia y existencia, ¿con base en el artículo 362 del Código de Comercio, a partir de qué momento deben computarse los intereses moratorios por cargos indebidos realizados a cuentahabientes de una institución bancaria, a los que obliga la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.): "CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTAÍDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."?

### I. DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN

1. Mediante oficio 457/2019, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 22 de mayo de 2019, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito denuncian una posible contradicción de tesis entre el emitido por ese órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo 748/2018 y el criterio sustentado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver la contradicción de tesis 8/2017, de la cual derivó la jurisprudencia PC.III.C. J/39 C (10a.): "NULIDAD DE CARGOS REALIZADOS A LA CUENTA DEL TARJETAHABIENTE. SU DECLARACIÓN EN JUICIO NO PROVOCA, COMO CONSECUENCIA DIRECTA, EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS DEMANDADOS CON BASE EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Texto: "Cuando con motivo de un cargo indebido realizado por una institución bancaria a la cuenta de un tarjetahabiente, se declara en el juicio la nulidad de los actos que originaron esos cargos y, por consiguiente, se ordena restituir el numerario relativo, dicha nulidad no provoca, como consecuencia directa, el pago de intereses moratorios al tipo legal que prevé el artículo 362 del Código de Comercio, al no resultar válido estimar vencida la obligación del demandado en el momento en el que se emite la



## II. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

2. Por auto de 30 de mayo de 2019, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis, la cual registró con el número 235/2019 y se enviaron los autos para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de la Primera Sala de este Alto Tribunal; luego, se solicitó a la presidencia del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito remitiera vía MINTERSCJN, versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 8/2017 de su índice, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en dicho asunto se encontraba vigente o, por el contrario, superado o abandonado. Por último, se instruyó dar vista del acuerdo al Pleno del Vigésimo Segundo Circuito para su conocimiento.

3. **Avocamiento del asunto en la Primera Sala.** Por acuerdo de 3 de septiembre de 2019, el entonces presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento en el conocimiento del presente asunto y tuvo al Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito informando que el criterio sustentado en la contradicción de tesis 8/2017, continuaba vigente y remitió versión digitalizada de la ejecutoria emitida en dicha contradicción.

4. En el citado acuerdo, el entonces presidente de esta Primera Sala determinó que toda vez que ya se encontraba debidamente integrado el asunto se enviaran los autos al Ministro ponente.

## III. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, aten-

---

sentencia de nulidad, ya que es a partir de que ese fallo adquiere firmeza, cuando nace la obligación del demandado de reembolsar al tarjetahabiente las cantidades cargadas a su cuenta. De manera que previo a la ejecutoria que declara esa nulidad, no puede considerarse al demandado como deudor ni que incurrió en mora, como tampoco puede otorgársele al tarjetahabiente el carácter de acreedor." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1996, registro digital: 2016825.



diendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de distintos Circuitos y el tema de fondo se relaciona con la materia mercantil, competencia de esta Primera Sala.

#### **IV. LEGITIMACIÓN**

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, órgano colegiado en el que se emitió la resolución en el amparo directo 748/2018, el cual es uno de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

#### **V. CRITERIOS DENUNCIADOS**

7. En el presente apartado se dará cuenta con los criterios contendientes del Tribunal Colegiado y del Pleno de Circuito que pudieran dar lugar a una contradicción de criterios.

##### **A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito al emitir sentencia en el amparo directo 748/2018**

###### **A. 1. Juicio oral mercantil:**

- Una persona física demandó en la vía oral mercantil, del banco del que era cuentahabiente: a) la declaración judicial de nulidad absoluta y cancelación del pagaré por \*\*\*\*\* por consumo en un comercio, elaborado y expedido



con cargo a su cuenta de débito; b) la declaración judicial de nulidad absoluta y cancelación del cargo realizado a diversa cuenta por un monto de \*\*\*\*\*; c) el pago de \*\*\*\*\*; d) el pago de intereses a la tasa del 6 %; y e) el pago de gastos y costas.

- La parte actora señaló básicamente, que era cuentahabiente de la institución bancaria y que, al acudir a realizar un retiro en el cajero automático, no logró realizarlo por lo que acudió a una sucursal donde se percató que le realizaron un cargo por una compra y por disposición en cajero que no reconoció.

- El Juez del conocimiento emitió sentencia en la que determinó declarar la nulidad absoluta de las dos operaciones; ordenó la cancelación del cargo, comisiones e intereses con motivo de los cargos cuestionados; condenó a la demandada a devolver al actor la cantidad que fue cargada a su cuenta; el pago de intereses del tipo legal; y no condenó en costas.

**A. 2. Amparo directo:** Inconforme con la sentencia, el banco demandado promovió juicio de amparo directo del que correspondió conocer al Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, el cual sostuvo en su sentencia, lo siguiente:

- Es infundado que la parte quejosa aduzca que le perjudica la condena al pago de intereses a razón del 6 % anual al ser una cuestión accesorio, toda vez que la nulidad decretada provoca, como consecuencia directa, el pago de intereses moratorios, ya que, contrario a lo que afirma, el artículo 362 del Código de Comercio sí corresponde a un interés por mora aplicable, ya que la demandada estaba obligada al pago de las cantidades dispuestas sin consentimiento del cuentahabiente y la disposición irregular de la cuenta.

- La condena al banco quejoso al pago de intereses, respecto de la cantidad que indebidamente se dispuso de la cuenta del actor, debe computarse a partir del día siguiente hábil al en que se hizo tal disposición, ya que, con fundamento en el artículo 362 del Código de Comercio que regula los intereses a pagar en caso de mora en el pago de una deuda de esa naturaleza, la tasa de interés legal (6 %) es aplicable a todos los supuestos en que proceda la condena al pago de intereses para el caso de que no se pacte una tasa de interés determinada.



- Si bien en el supuesto en estudio no puede considerarse que el banco incurrió en mora, pues el objeto de la litis no fue un préstamo mercantil, debe partirse de la base de que si la institución bancaria quejosa indebidamente autorizó los cargos correspondientes a la cuenta del actor, ello le impidió disponer de esas sumas, por lo que, en términos del Código Civil Federal, aplicable supletoriamente a los actos y operaciones mercantiles, en términos del artículo 2o. del Código de Comercio, la supletoriedad del mencionado código sustantivo civil cobra una singular relevancia en el caso concreto, porque en él se regulan las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones en el artículo 2117.

- El artículo citado prevé que cuando una persona incumpla con una obligación a su cargo y ésta consista en la entrega de una suma de dinero, se encuentra obligada a pagar los daños y perjuicios que hubiera ocasionado al acreedor, los cuales pueden ser el equivalente al interés legal o una suma superior, en caso de que las partes así lo hubieran convenido. Esto significa que el legislador ordinario estimó que el pago del interés legal –o el pactado por las partes– puede constituir la indemnización que debe pagar la persona que incumple con una obligación de entregar una suma de dinero a otra, con el fin de resarcir los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la obligación.

- Por lo anterior, resulta indiscutible que la institución bancaria que indebidamente dispuso de una cantidad de dinero a cargo de una tarjeta de débito, sin la autorización de su titular, incumplió con las obligaciones legales y contractuales que tiene frente al titular de la cuenta, de lo que se sigue que la institución bancaria adquiere la obligación de devolver –inmediatamente– al titular de la cuenta bancaria respectiva los fondos de los que hubiera dispuesto indebidamente.

- Bajo ese contexto, si el banco no cumple en forma inmediata con su obligación de reintegrar al cuentahabiente los fondos de los que hubiera dispuesto incorrectamente, es notorio que la falta de entrega de esa suma le ocasiona daños y perjuicios al titular de la cuenta bancaria, pues éste no puede disponer del numerario respectivo durante todo el tiempo que tarde la institución bancaria en reintegrar la suma correspondiente. Por tanto, es ajustado a derecho e incluso a los usos mercantiles, que la parte actora sea indemnizada por el tiempo que no pudo disponer del dinero, pues quien se vea privado de alguna cantidad de





dinero por otra persona, ya sea de manera convenida o injustificada, tiene derecho a ser resarcida.

- Conforme a los principios de continencia de la causa y concentración jurisdiccional establecidos en los artículos 70 y 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable supletoriamente al Código de Comercio en términos de su numeral 1054, dicha cuestión ya no podría ser analizada nuevamente a través de una acción de daños y perjuicios por ser parte de una litis diversa que ya es materia de cosa juzgada; por tanto, una vez decretada la nulidad de los cargos, deben retrotraerse los efectos hasta el momento en que se realizó el cargo de manera indebida; y en consecuencia, es válido que los intereses se computen a partir del día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados, cuya cancelación fue ordenada en la sentencia reclamada, por haberse efectuado de manera indebida, pues esto se traduce en la nulidad del acto y, por tanto, el cuentahabiente tiene derecho a obtener del banco demandado, los intereses a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se efectuaron los cargos de manera indebida, y no así a partir de la sentencia de nulidad.

- Estimar que el cálculo de los intereses respecto de los cargos indebidamente realizados sólo deben retrotraerse a la fecha en que se declararon nulos esos cargos, implicaría desconocer la finalidad del pago de los intereses (daños y perjuicios), que consiste en resarcir a la parte perjudicada, el menoscabo sufrido en su patrimonio con la sustracción de su dinero a través de los cargos realizados en su tarjeta de débito, así como de la privación de la ganancia lícita que pudo haber obtenido si esos cargos no se hubieran realizado. De ahí que baste la declaración de nulidad de los cargos reclamados para que los efectos que se hubiesen producido se retrotraigan hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida.

- Queda evidenciado entonces que la decisión de condenar al banco quejoso al pago de intereses a razón del 6 % es jurídicamente correcta, al margen de que no se trate en el caso de interés moratorio, pues es claro que la razón de la condena es el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al actor en términos del artículo 2117 del Código Civil Federal, aplicado supletoriamente, con independencia de que haya existido imprecisión de la autoridad responsable en la cita de este último precepto legal, pues tratándose de resoluciones jurisdic-



cionales se cumple con la fundamentación, sin que se invoquen de manera expresa sus fundamentos.

## **B. Criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al emitir sentencia en la contradicción de tesis 8/2017**

**B. 1. Denuncia de la contradicción:** Se denunció la contradicción de criterios entre dos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito en torno a si resulta procedente el pago de intereses moratorios por disposición indebida de cantidades en cuentas bancarias, con base en el artículo 362 del Código de Comercio, de la cual conoció el Pleno competente y que, seguido el trámite, determinó que:

- Los actos viciados de nulidad surten sus efectos mientras no se emita sentencia firme que declare su nulidad judicialmente, es dable concluir que en los juicios de nulidad de cargos realizados por la institución bancaria a la cuenta del actor, ante su falta de consentimiento para realizar las compras y/o disposiciones hechas con su tarjeta de débito, la sentencia que declara fundada la acción, produce, por una parte, el cese de los efectos legales de los actos viciados y, por otra, la obligación de restituir el monto de los cargos efectuados a la cuenta del tarjetahabiente.

- La obligación de pagar al tarjetahabiente las cantidades indebidamente cargadas a su cuenta surge de la sentencia que declara la nulidad de los pagarés o vouchers carentes de consentimiento del titular de la tarjeta, de modo que previo a la firmeza del fallo que declara esa nulidad, no puede considerarse a la institución bancaria demandada, como deudora ni, paralelamente, resulta válido otorgar el carácter de acreedor al tarjetahabiente, en atención a lo dispuesto en el artículo 2226 del Código Civil Federal, en el que se dispone que la nulidad absoluta por –regla general– no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, que serán destruidos hasta en tanto se pronuncie por un Juez su nulidad.

- Aun cuando no se encuentre estipulado en el contrato de depósito de dinero que en el supuesto de robo, extravío o clonación de la tarjeta con la que se encuentre vinculado o la falsificación de la firma del cuentahabiente, el banco



deba restituir a su cliente los cargos efectuados a su cuenta, en estas hipótesis se configura la responsabilidad prevista en los preceptos legales invocados del Código Civil Federal, con base en los cuales la institución de crédito debe responder por los daños y perjuicios sufridos por el tarjetahabiente, a causa de los mencionados actos ilícitos, en el entendido de que la propia ley sustantiva relativa define a los daños como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por la falta de cumplimiento de una obligación (artículo 2108), y a los perjuicios, como la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación (2109).

- Con base en los artículos 358, 359, 360, 361 y 362 del Código de Comercio, se autoriza el pacto de intereses como retribución o rendimiento de la cantidad de dinero que uno de los contratantes entrega al otro y, en lo que interesa, prevé que en el supuesto de que los deudores demoren en el pago de sus deudas, deben satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés moratorio pactado para ese caso o en su defecto, el seis por ciento anual; es decir, se contempla como sanción al moroso, el cobro de cierta cantidad de dinero, que puede estipularse por las partes o bien, a falta de acuerdo de voluntades en cuanto al monto, puede ser el que contempla el Código de referencia en el artículo 362.

- La obligación de las instituciones de crédito es restituir a sus tarjetahabientes las cantidades que fueron sustraídas de su cuenta de depósito, por virtud de alguna disposición o compra con su tarjeta bancaria y tal obligación surge a partir de la sentencia que declara la nulidad judicial de los actos relativos y que, como consecuencia condena al banco a restituir la suma de dinero correspondiente, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 2226 del Código Civil Federal, el acto viciado surte plenos efectos mientras no se declare judicialmente su nulidad; lo que corrobora que no será hasta que exista una sentencia firme que condene a la institución bancaria a realizar el pago en cuestión, cuando tal obligación de pago sea exigible.

- En consecuencia, resulta claro que en el supuesto a estudio no se puede considerar que previo al dictado de tal fallo, el banco demandado tuviera el carácter de deudor, ni que hubiere incurrido en mora, si se toma en cuenta que es a partir de que adquiere firmeza el fallo que declara judicialmente la nulidad



de los pagos en cuestión, cuando se hace exigible la restitución de los cargos indebidos; esto es, la obligación de pago del banco demandado es exigible a partir de que lo sea la sentencia que anula tales cargos y en consecuencia, ordena la restitución de su monto; dado que previo a la existencia de tal fallo, el acto viciado de nulidad surte plenamente sus efectos –en términos de lo dispuesto en el artículo 2226 del Código Civil Federal–, y en el estricto sentido de la norma jurídica, a la institución bancaria no le es exigible la obligación de pagar las cantidades de dinero que fueron sustraídas de la cuenta del tarjetahabiente, antes de la declaratoria judicial de la nulidad de los actos que originaron tal sustracción.

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

8. Como cuestión previa, es importante señalar que, conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los tribunales contendientes sostengan sus posturas en tesis jurisprudenciales.

9. Así, de conformidad con lo sostenido por el Tribunal Pleno en los criterios P. L/94: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>2</sup> y P./J. 72/2010: "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."<sup>3</sup> una forma de aproximarse a los problemas que plantean tanto los Tribunales Colegiados como los Plenos de Circuito<sup>4</sup> en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

<sup>2</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

<sup>4</sup> Y que eventualmente enfrentarán los Plenos Regionales de Circuito, de conformidad con la reforma judicial de 11 de marzo de 2021.



10. Por lo anterior, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo; es decir, será necesario analizar detenidamente *cada uno de los procesos interpretativos involucrados* –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

11. Así, si la finalidad es la unificación de criterios, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, antes citada, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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 a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la 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,



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

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

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

12. Sentado lo anterior, se procede al análisis de las condiciones para la procedencia de la contradicción de tesis.

13. **Primer Requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los órganos colegiados contendientes, al resolver el amparo directo y la contradicción de tesis que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

---

lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



14. Ello es así, porque el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito consideró que bastaba la declaración de nulidad de los cargos reclamados para que los efectos que se hubiesen producido se retrotrajeran hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida.

15. Así, una vez decretada la nulidad de los cargos, deben retrotraerse los efectos hasta el momento en que se realizó el cargo de manera indebida y, en consecuencia, es válido que los intereses se computen a partir del día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados, cuya cancelación fue ordenada en la sentencia, por haberse efectuado de manera indebida y al traducirse en la nulidad del acto. Por tanto, concluyó que las personas cuentahabientes tienen derecho a obtener del banco los intereses a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se efectuaron los cargos de manera indebida y no de la sentencia de nulidad.

16. El Tribunal Colegiado sostuvo que considerar que el cálculo de los intereses respecto de los cargos indebidamente realizados sólo deben retrotraerse a la fecha en que se declararon nulos, implicaría desconocer la finalidad del pago de los intereses (daños y perjuicios), que consiste en resarcir a la parte perjudicada el menoscabo sufrido en su patrimonio con la sustracción de su dinero a través de los cargos realizados en su tarjeta de débito, así como de la privación de la ganancia lícita que pudo haber obtenido si esos cargos no se hubieran realizado y que, en consecuencia, quedaba evidenciado que la condena al banco del pago de intereses a razón del 6 % era jurídicamente correcta en lo sustancial, al margen de que no se tratara en el caso de interés moratorio, como resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados.

17. Por su parte, el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito resolvió que en los casos en los que se ejerce la acción de nulidad de cargos a la cuenta del tarjetahabiente –sin su consentimiento–, la obligación de pago del banco demandado es exigible a partir de que lo sea la sentencia que anula tales cargos y en consecuencia, ordena la restitución de su monto; dado que previo a la existencia de tal fallo, el acto viciado de nulidad surte plenamente sus efectos –en términos de lo dispuesto en el artículo 2226 del Código Civil Federal–, y, en el estricto sentido de la norma jurídica, a la institución bancaria no le es exigible la obligación de



pagar las cantidades de dinero que fueron sustraídas de la cuenta del tarjetahabiente, antes de la declaratoria judicial de la nulidad de los actos que originaron tal sustracción.

18. Lo expuesto demuestra que los órganos colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para pronunciarse sobre el momento en que deben computarse los intereses por cargos indebidos a cuentahabientes de una institución bancaria.

**19. Segundo Requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, pues los órganos colegiados contendientes al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

20. Ello, ya que el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que, al margen de que se tratara o no de interés moratorio, debía condenarse al banco al pago al quejoso de intereses a razón del 6 %, los cuales debían computarse a partir del día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados, cuya cancelación fue ordenada en la sentencia reclamada y no así a partir de la sentencia de nulidad; mientras que el Pleno de Circuito consideró que en los casos en los que se ejerce la acción de nulidad de cargos a la cuenta del tarjetahabiente –sin su consentimiento–, la obligación de pago del banco demandado es exigible a partir de que lo sea la sentencia que anula tales cargos y en consecuencia, ordena la restitución de su monto.

21. De las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de Circuito, pues mientras el primero considera que la contabilización de intereses debe efectuarse a partir del día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados, el Pleno de Circuito determina que el cómputo de intereses debe efectuarse a partir de que lo sea la sentencia que anula tales cargos y que ordena la restitución de su monto.





22. Por tanto, esta Primera Sala concluye que el Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de Circuito contendientes se contradicen en la problemática materia de la presente contradicción de tesis, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios a fin de evitar la incertidumbre jurídica respecto a partir de qué momento deben contabilizarse los intereses moratorios con base en el artículo 362 del Código de Comercio, si debe ser a partir de que lo sea la sentencia que declara la nulidad de los actos que originaron un cargo indebido o al día siguiente hábil a la fecha en que se realizaron los cargos reclamados.

23. **Tercer requisito: cuestión a resolver.** Con base en lo expuesto, es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a preguntar ¿con base en el artículo 362 del Código de Comercio, a partir de qué momento deben computarse los intereses moratorios por cargos indebidos realizados a cuentahabientes de una institución bancaria, a los que obliga la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.), de rubro: "CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."?

## VII. ESTUDIO DE FONDO

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

25. Previo a abordar el cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis, se precisa señalar, que, respecto a una parte de la problemática en análisis, esta Primera Sala en la contradicción de tesis 354/2018<sup>6</sup> efectuó

<sup>6</sup> Fallada por esta Primera Sala en sesión de 4 de noviembre de 2020, por unanimidad de cinco votos de las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat; y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.): "CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, diciembre de 2020, Tomo I, página 298.



pronunciamiento en lo relativo a, si contra cargos indebidos realizados por una institución bancaria a la tarjeta de débito de uno de sus cuentahabientes, procede el pago de intereses legales en términos del artículo 362 del Código de Comercio.

26. En ese momento, para dar respuesta al punto de contradicción fue necesario establecer: i) el marco normativo asociado al uso de tarjetas de débito y; ii) la normatividad aplicable a cargos no reconocidos a través de tarjetas de débito.

27. Sobre el primer aspecto, esta Primera Sala precisó:

a) De conformidad con la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la **tarjeta de débito** se trata de un medio de disposición **asociado a depósitos de dinero a la vista** (artículo 3o., fracción XII), cuyo uso deriva de la convención mercantil que se entabla entre la institución bancaria y el tarjetahabiente (artículos 1o.; 2o.; 3o., fracción II; 5o.; 75, fracciones XIV, XXIV y XXV; 77; 78; y 79, fracciones I y II, del Código de Comercio) denominada "depósito bancario de dinero" (artículos 332 a 335 y 338 del Código de Comercio y 1o., 267, 271 y 272 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito) y cuya naturaleza es de operación de crédito, porque el acreedor transfiere un valor económico al deudor y este se compromete a reintegrarlo en el plazo convenido, a la vista o previo aviso.

b) Mediante el uso de tarjeta de débito el dinero en depósito es retirable a la vista, porque el depositante tiene pleno acceso al dinero que conserva el depositario y que está obligado a devolver en el momento que aquél lo requiera.

c) Los contratos de depósito bancarios de dinero en instituciones de crédito se establecen, por regla general, a través de contratos de adhesión (artículos 11, fracciones XI y XVIII y 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; 3, fracción V, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; y 2o., fracciones I y II, 103, fracciones I, II, V, VI y VII, de la Ley de Instituciones de Crédito), al tratarse de funciones dirigidas al público en general y, por tanto, las condiciones generales de contratación se estandarizan a través de este tipo de convenciones masivas, normalmente one-



rosas, ya que la regla general es que el depositario tiene derecho a exigir una retribución por el depósito, en los términos del contrato y a utilizar el dinero cuya propiedad el depositante le transfiere para llevar a cabo las operaciones propias de su giro, siempre y cuando la restituya, por lo menos, en la misma cantidad y especie más el interés que se hubiere pactado (artículos 333 del Código de Comercio y 273 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

d) El depositario, aun cuando detenta la propiedad del dinero, está obligado a conservar lo depositado y a devolverlo conforme a lo convenido y, en caso de que el dinero sufra menoscabo, daño o perjuicio, tendrá que responder al depositario en la misma cantidad y especie más los intereses que se hubieren pactado.

28. A partir de lo anterior, en torno al segundo aspecto analizado por esta Primera Sala, relativo a cargos no reconocidos a través de tarjeta de débito, se señaló:

a) Cuando se denuncian cargos no reconocidos por el depositante, titular de la cuenta bancaria asociada a la tarjeta de débito, corresponde a la institución demostrar que el usuario fue quien realizó las transacciones, al ser quien se coloca en una posición dominante en la relación de consumo y la que deberá garantizar la seguridad de todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados por sus clientes, de conformidad con lo resuelto en la contradicción de tesis 128/2018 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.), de rubro: "NULIDAD DE PAGARÉ (*VOUCHER*). CARGA DE LA PRUEBA DE LAS OPERACIONES EFECTUADAS MEDIANTE EL USO DE TARJETA BANCARIA AUTORIZADAS A TRAVÉS DE LA DIGITACIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) EN DISPOSITIVOS DENOMINADOS 'TERMINAL PUNTO DE VENTA'."

b) De conformidad con los artículos 46, 48 y 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, las instituciones bancarias pueden llevar a cabo todas las operaciones que deban, conforme a los lineamientos que expida el Banco de México mediante disposiciones de carácter general; para lo cual se tomó, entonces, en consideración lo siguiente:



- La Circular 22/2010,<sup>7</sup> que pormenorizó la norma general prevista en el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito sobre el depósito bancario de dinero, en el sentido de señalar que la institución bancaria deberá, entre otras obligaciones, abrir y mantener la cuenta del depositante y otorgarle el medio de disposición "tarjeta de débito" para la libre utilización del dinero cuya propiedad transfirió, pero que debe restituir;

- La Circular 3/2012<sup>8</sup> del Banco de México estableció que la tarjeta de débito es un mecanismo a través del cual la institución bancaria depositaria permite al depositante retirar a la vista el dinero que se encuentra en sus cuentas, ya sea para obtener efectivo en las sucursales de la institución emisora, en cajeros automáticos, a través de comisionistas bancarios, en negocios afiliados para pagar bienes, servicios, créditos e impuestos, así como para realizar otros pagos que las instituciones permitan a sus clientes. También previó la obligación a la institución bancaria de informar a sus cuentahabientes, entre otros tópicos, sobre los procedimientos para reportar el mal funcionamiento, robo o extravío de la tarjeta de débito, debiendo devolver a los clientes el saldo de los recursos depositados, pero sin responsabilidad por cargos no reconocidos realizados con las tarjetas de débito, distintos a los supuestos mencionados.

- La modificación a la Circular 3/2012 del Banco de México, a través de la 14/2018,<sup>9</sup> adicionó obligaciones a cargo de las instituciones financieras de reembolsar los cargos no reconocidos por los titulares de las tarjetas de débito y dispuso que las instituciones bancarias deberán abonar el importe del menos-cabo patrimonial reclamado dentro del segundo día hábil bancario siguiente a

<sup>7</sup> Cuya última modificación fue realizada mediante la Circular 24/2020, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 5 de junio de 2020, que, si bien no estaba vigente al momento de que cada órgano jurisdiccional emitió sus resoluciones, no afecta los puntos relacionados con tarjetas de débito.

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2012.

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación de 3 de octubre de 2018, modificada posteriormente a través de las Circulares 15/2018, 16/2018, 2/2019, 7/2019, 9/2019, 12/2019, 1/2020, 20/2020, 23/2020, 28/2020, 38/2020, 2/2021, 12/2021, 4/2022, 11/2022, 18/2022 y 4/2023, publicadas, respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación los días 29 de octubre de 2018, 14 de noviembre de 2018, 1 de febrero de 2019, 30 de abril de 2019, 13 de junio de 2019, 3 de octubre de 2019, 15 de enero de 2020, 2 de junio de 2020, 5 de junio de 2020, 15 de julio de 2020, 12 de octubre de 2020, 12 de mayo de 2021, 29 de diciembre de 2021, 23 de marzo de 2022, 5 de octubre de 2022, 13 de diciembre de 2022 y 13 de abril de 2023.



la recepción del aviso, a menos que, en ese mismo plazo, demuestre mediante dictamen entregado al depositante que las operaciones realizadas a través de la tarjeta de débito hubieren sido realizadas por el tarjetahabiente (artículo 19 Bis 1 (ii), fracciones I y II, 19 Bis 3, párrafo primero, fracción II, y párrafo segundo, y 19 Bis 4 de la Circular 14/2018 del Banco de México). De haberse hecho el reembolso, la institución bancaria todavía tendrá oportunidad de evidenciar mediante dictamen, en un plazo no mayor a 45 días posteriores al aviso, que fue el titular de la cuenta quien realizó los cargos y, por tanto, revertir el abono realizado y cobrar los intereses por el monto equivalente a la tasa equivalente a la aplicable a la línea de crédito correspondiente a la tarjeta más baja de todas las que emite la institución. Transcurrido el plazo de 45 días, el abono quedará firme.

c) Finalmente, se aclaró que al momento en que los criterios contradictorios en el expediente 354/2018 fueron resueltos,<sup>10</sup> la circular 3/2012 y su modificación 14/2018 no se encontraban vigentes, por lo que sólo se mencionaban con fines informativos.

29. A partir de los puntos anteriores, la Primera Sala concluyó (párrafos 65 a 89):

"Esta Primera Sala ha reiterado constantemente en esta ejecutoria que el contrato que se relaciona con la operación de crédito 'depósito bancario de dinero' impone obligaciones tanto al depositante como al depositario, surgiendo de esa bilateralidad que ambos tengan el carácter de acreedor y deudor recíprocamente; con base en lo cual, para efectos del asunto, el depositario debe, aun cuando le han transferido la propiedad del dinero, restituir la suma en depósito en los términos contratados. De ahí que, si el cuentahabiente advierte un menoscabo en su patrimonio por un cargo no reconocido realizado a través de tarjeta de débito, ello trae como consecuencia que el depositario responda por ese dinero.

"Hecho este énfasis, es indudable la existencia de una obligación a cargo del depositario como deudor de las cantidades que el depositante abona a su cuenta, inclusive, por cargos no autorizados, para dar respuesta al primer planteamiento,

<sup>10</sup> 16 de marzo de 2017 y 6 de septiembre de 2018.



debe recordarse que en las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, salvo que sea necesario que se ajusten a formas necesarias para su eficacia.

"La relevancia de esta regla general impacta en el contrato que deriva de la operación de crédito 'depósito bancario de dinero', ya que, casi siempre, se celebra a través de contratos de adhesión sujetos a regulación especializada, debido a que es el banco quien, unilateralmente, establece los términos y condiciones aplicables a las operaciones que llevan a cabo con sus clientes y, en esa tesitura, deben ajustarse a los lineamientos mínimos que disponen las leyes comerciales aplicables.

"Sin embargo, ciertamente en algunos ordenamientos financieros, como la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros<sup>11</sup> o la Ley

<sup>11</sup> **"Artículo 23.** En todas las operaciones y servicios que las Entidades Financieras celebren por medio de Contratos de Adhesión masivamente celebradas y hasta por los montos máximos que establezca la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en disposiciones de carácter general, aquéllas deberán proporcionarle a sus Clientes la asistencia, acceso y facilidades necesarias para atender las aclaraciones relacionadas con dichas operaciones y servicios.

"Al efecto, sin perjuicio de los demás procedimientos y requisitos que impongan otras autoridades financieras facultadas para ello en relación con operaciones materia de su ámbito de competencia, **en todo caso se estará a lo siguiente:**

"I. Cuando el Cliente no esté de acuerdo con alguno de los movimientos que aparezcan en el estado de cuenta respectivo o en los medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que se hubieren pactado, podrá presentar una solicitud de aclaración dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de la fecha de corte o, en su caso, de la realización de la operación o del servicio.

"La solicitud respectiva podrá presentarse ante la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, en la unidad especializada de la institución de que se trate, mediante escrito, correo electrónico o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción. En todos los casos, la institución estará obligada a acusar recibo de dicha solicitud.

"...

"II. Una vez recibida la solicitud de aclaración, la institución tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco días para entregar al Cliente el dictamen correspondiente, anexando copia simple del documento o evidencia considerada para la emisión de dicho dictamen, con base en la información que, conforme a las disposiciones aplicables, deba obrar en su poder, así como un informe detallado en el que se respondan todos los hechos contenidos en la solicitud presentada por el Cliente. En el caso de reclamaciones relativas a operaciones realizadas en el extranjero, el plazo previsto en este párrafo será hasta de ciento ochenta días naturales.

"El dictamen e informe antes referidos deberán formularse por escrito y suscribirse por personal de la institución facultado para ello. En el evento de que, conforme al dictamen que emita la institución,



para la Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros,<sup>12</sup> se prevé el deber de recibir reclamaciones y aclaraciones realizadas por los clientes de las entidades cuando no estén de acuerdo con algún movimiento relacionado con la operación o servicio financiero; lo cierto es que en ordenamiento alguno se fijan obligaciones de retribución de cargos no reconocidos. Por el contrario, sólo se establece que la institución financiera no podrá hacer el cobro de montos a su favor hasta en tanto se resuelva la aclaración, incluso de los intereses ordinarios correspondientes, pero nada señala sobre el deber de restitución a su cargo por el uso indebido de recursos monetarios.

resulte procedente el cobro del monto respectivo, el Cliente deberá hacer el pago de la cantidad a su cargo, incluyendo los intereses ordinarios conforme a lo pactado, sin que proceda el cobro de intereses moratorios y otros accesorios generados por la suspensión del pago realizada en términos de esta disposición;

"III. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales contado a partir de la entrega del dictamen a que se refiere la fracción anterior, la institución estará obligada a poner a disposición del Cliente en la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, en la unidad especializada de la institución de que se trate, el expediente generado con motivo de la solicitud, así como a integrar en éste, bajo su más estricta responsabilidad, toda la documentación e información que, conforme a las disposiciones aplicables, deba obrar en su poder y que se relacione directamente con la solicitud de aclaración que corresponda y sin incluir datos correspondientes a operaciones relacionadas con terceras personas; "IV. En caso de que la institución no diere respuesta oportuna a la solicitud del Cliente o no le entregare el dictamen e informe detallado, así como la documentación o evidencia antes referidos, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, impondrá multa en los términos previstos en la fracción XI del artículo 43 de esta Ley por un monto equivalente al reclamado por el Cliente en términos de este artículo, y

"V. Hasta en tanto la solicitud de aclaración de que se trate no quede resuelta de conformidad con el procedimiento señalado en este artículo, la institución no podrá reportar como vencidas las cantidades sujetas a dicha aclaración a las sociedades de información crediticia.

"Lo antes dispuesto es sin perjuicio del derecho de los Clientes de acudir ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o ante la autoridad jurisdiccional correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables, así como de las sanciones que deban imponerse a la institución por incumplimiento a lo establecido en el presente artículo. Sin embargo, el procedimiento previsto en este artículo quedará sin efectos a partir de que el Cliente presente su demanda ante autoridad jurisdiccional o conduzca su reclamación en términos y plazos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros."

<sup>12</sup> "Artículo 50 Bis. Cada Institución Financiera deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los Usuarios. Dicha Unidad se sujetará a lo siguiente:

"...

"IV. Deberá recibir la consulta, reclamación o aclaración del Usuario por cualquier medio que facilite su recepción, incluida la recepción en las sucursales u oficinas de atención al público y responder por escrito dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de su recepción, y ..."



"En estas condiciones, a falta de disposición expresa, queda como alternativa acudir a las reglas de interpretación de los contratos mercantiles y a los usos bancarios; ya que a partir de las directrices que rigen el contrato de depósito bancario de dinero –se insiste–, el depositante tiene derecho a retirar a la vista, mediante tarjeta de débito, el dinero que transfirió al depositario, quien deberá restituir la cantidad que aquél solicite.

"Por lo tanto, en esta convención existe un elemento personal relativo a que **sólo quien sea el titular de la cuenta** (o, de ser la situación, alguno de sus autorizados) **podrá retirar el depósito bancario y, desde luego, utilizar el medio de disposición 'tarjeta de débito' para tales efectos.**

"De no ser ese el caso, cualquier disposición de efectivo o utilización directa de la tarjeta de débito por persona diversa al titular o sus autorizados generará un cargo indebido o 'no reconocido' y, desde luego, el derecho a reclamar al depositario la devolución de las cantidades.

"Conforme a lo expuesto, para dar respuesta al primer cuestionamiento, esta Primera Sala considera que la obligación de restituir el dinero al titular de tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito, **se contrae** al momento en que éste **reclame el cargo no reconocido y solicite su reembolso al depositario**, quien, aunque detenta la propiedad del dinero, **tiene la obligación de cuidado y conservación del patrimonio depositado para devolverlo cuando le sea requerido**, como lo establece, supletoriamente a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el numeral 335 del Código de Comercio.

"Con base en lo expuesto, es posible concluir que:

"a) El reembolso de cargos no reconocidos por el titular de una tarjeta de débito, vinculada a una cuenta de depósito de dinero abierta en una institución bancaria sí constituye una obligación a cargo ésta como depositaria; pues, aunque detenta la propiedad del dinero, tiene el deber de conservación de los fondos entregados para ser retirados a la vista por el depositante;

"b) La obligación de reembolso en el caso de cargos no reconocidos se contrae cuando el titular de la tarjeta de débito denuncia el hecho a la institución y solicita su restitución.





"Estas premisas son relevantes para dar respuesta al punto de contradicción, porque si el que estuviere obligado no da cumplimiento o se demora en hacerlo, su conducta tiene consecuencias a cargo de quien inobservó la obligación, las cuales se traducen, generalmente en derecho bancario, en el pago de intereses.

"El concepto 'interés', en sentido estricto, se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del dinero y, en un sentido más amplio, envuelve la compensación en dinero o en cualquier valor que recibe el acreedor en forma accesoria al cumplimiento de una obligación, los cuales pueden ser ordinarios o moratorios.<sup>13</sup>

"Sobre este punto, se hace énfasis en que, mercantilmente, los intereses ordinarios son distintos a los moratorios, porque la naturaleza de los primeros es contractual, mientras que los segundos se imponen como una sanción al incumplimiento de la obligación dentro del plazo correspondiente; por lo que no deberán confundirse.

"En el contrato de depósito bancario, los intereses ordinarios derivan del acuerdo de voluntades e implican la obtención de una cantidad como ganancia por el solo hecho de transferir la propiedad del dinero al banco, quien lo utiliza para llevar a cabo las funciones propias de su naturaleza como institución financiera; mientras que los intereses moratorios provienen de un incumplimiento, en este caso, del deber de restitución del dinero del depositante dentro del plazo respectivo cuando reclamó un cargo no autorizado que menoscabó su patrimonio, por lo que constituyen una sanción que se impone por la falta de entrega total, la entrega parcial o la entrega tardía del dinero.

"De dicha suerte, como se expuso en párrafos precedentes, la regulación del derecho bancario al que deben someterse las instituciones financieras es especializada, por lo que en esta materia resaltan la Ley de Instituciones de Crédito, a que se ha hecho referencia, y la Ley del Banco de México, reglamentaria de

<sup>13</sup> Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "Depósito mercantil", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, T. III, P. 111.



los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a los cuales se otorgan facultades al Banco Central para emitir disposiciones que incidan sobre las tasas de interés u otros conceptos análogos y demás características de las operaciones pasivas y activas que realicen las entidades.

"Entre los preceptos aplicables, destacan los artículos 46, fracción I, y 48, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito y 3o., fracción I, 24 y 26 de la Ley del Banco de México<sup>14</sup> que, *grosso modo*, establecen que el Banco de

<sup>14</sup> **"Artículo 3o.** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

"I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; ..."

**"Artículo 24.** El Banco de México podrá expedir disposiciones en términos de la presente Ley, solamente cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculden al Banco a expedir en las materias ahí señaladas. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

"Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

"Las sanciones que el Banco de México imponga conforme a lo previsto en el artículo 36 Bis de la presente Ley, para proveer a la observancia de la regulación que lleve a cabo, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley, y en las demás que faculden al Banco a regular las materias que señalen al efecto y, de esta manera proveer, en lo conducente, a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

"Para la imposición de las sanciones a que se refiere la presente Ley, el Banco de México establecerá, en las reglas que al efecto expida, el procedimiento, así como la forma y términos a los que sus unidades administrativas deberán sujetarse. ..."

**"Artículo 26.** Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central. Asimismo, las entidades financieras deberán cumplir con aquellas otras disposiciones de carácter general que emita el Banco de México en ejercicio de las facultades que las leyes que regulen a las citadas entidades le confieran para regular las materias que señalen al efecto.

**"El Banco de México regulará las comisiones y tasas de interés, activas y pasivas,** así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes. Para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia y observará para estos fines lo dispuesto en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas."



México puede expedir disposiciones generales que incidan sobre las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, dentro de las que se encuentran sus características y las tasas de interés aplicables en cada caso.

"Luego, como quedó asentado, el contrato de depósito bancario de dinero se encuentra plenamente regulado en cuanto a sus aspectos sustantivos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos del 267 al 275) y, en caso de que las partes acuerden el cobro de intereses, éstos se entenderán ordinarios en términos de este ordenamiento y, en lo no previsto, de los artículos 338, en relación con el 78, ambos del Código de Comercio, por constituir una expresión de la voluntad de las partes.

"En cambio, los intereses moratorios provienen del retardo injustificado en el cumplimiento y presuponen siempre la existencia de una prestación vencida, total o parcial y, en materia de contratos mercantiles, los efectos de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones mercantiles son diversos, pues dependen de la modalidad en la que hubieren sido contraídas para definir el momento en el que comienzan.

"Ahora, si se tiene en cuenta que el vencimiento constituye el momento en el que fenece el plazo o se actualiza el término o la condición para el cumplimiento de una obligación y que genera un deber para quienes se hubieran comprometido a dar; entonces, si la parte obligada en la relación no liquida la obligación contraída una vez llegado el vencimiento, incurrirá en retraso o demora en el cumplimiento.

"Esto, porque es el reclamo que accione el acreedor judicial o extrajudicialmente, tiene como finalidad exigir el cumplimiento de la obligación y constituye, además, el punto de partida para que, en caso de que el deudor no liquide su obligación en cuanto se le exija, comiencen los efectos de la morosidad en su perjuicio.

"Así, puede concluirse que la obligación mercantil de restituir un cargo no reconocido realizado sin autorización del titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito bancario se contrae a partir de que se da noticia a la insti-



tución financiera del cargo indebido y, por tanto, será exigible su retribución. De no hacerlo, la institución bancaria incurrirá en en (sic) mora.<sup>15</sup>

"Por todo lo expuesto, a juicio de esta Primera Sala, además del pago de los intereses ordinarios que el titular de la cuenta de depósito dejó de percibir por el menoscabo que sufrió en su dinero, en la proporción que corresponda al cargo no reconocido, la institución bancaria deberá pagar interés moratorio si, ante el reclamo del depositante, no lo retribuye<sup>16</sup> para cuyo cálculo serán apli-

<sup>15</sup> Apoya esta conclusión la jurisprudencia 1a./J. 17/2016 (10a.): "OBLIGACIONES MERCANTILES. MOMENTO EN QUE COMIENZAN LOS EFECTOS DE LA MOROSIDAD EN SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE CONTRAEN SIN TÉRMINO PREFIJADO POR LAS PARTES O POR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO. De los artículos 83 y 85, fracción II, del Código de Comercio, se advierte que las obligaciones mercantiles sin término prefijado por las partes o por el ordenamiento mercantil citado y que sólo producen acción ordinaria, son exigibles diez días después de contraídas, por lo que el acreedor podrá solicitar al deudor su cumplimiento a través de los medios legales correspondientes. En este sentido, los efectos de la morosidad en el cumplimiento de dichas obligaciones comenzarán a partir del día en que el acreedor lo exija o reclame al deudor, judicial o extrajudicialmente, ante escribano o testigos, lo que podrá hacerse una vez transcurrido el plazo citado, al ser el punto de partida para efectuar el reclamo.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 491.

<sup>16</sup> Es aplicable en este punto la jurisprudencia 1a./J. 29/2000: "INTERESES ORDINARIOS Y MORATORIOS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. COEXISTEN Y PUEDEN DEVENGARSE SIMULTÁNEAMENTE. El artículo 362 del Código de Comercio señala que los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés que para ese caso se encuentre pactado en el documento y que a falta de estipulación, el interés será del seis por ciento anual; por su parte, los artículos 152, fracción II y 174, párrafo segundo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito refieren, el primero, a la acción que se ejerce por incumplimiento de pago del documento base y determina que los intereses moratorios se fincan al tipo legal establecido para ello, a partir del día de su vencimiento y, el segundo, a las opciones para la determinación del interés moratorio del documento cuando no se encuentre expresamente estipulado en el mismo o cuando éste se encuentra preestablecido. Esto es, los referidos numerales en ningún momento disponen que los intereses ordinarios y moratorios no pueden coexistir y aunque en ellos se indica a partir de cuándo habrá de generarse el interés moratorio, no se señala que con ese motivo deban dejar de generarse los intereses normales. En estas condiciones y tomando en consideración que los intereses ordinarios y moratorios tienen orígenes y naturaleza jurídica distintos, puesto que mientras los primeros derivan del simple préstamo e implican la obtención de una cantidad como ganancia por el solo hecho de que alguien otorgó a otro una cantidad en dinero que éste necesitaba para satisfacer sus propias necesidades; los segundos provienen del incumplimiento en la entrega de la suma prestada y consisten en la sanción que se impone por la entrega tardía del dinero de acuerdo con lo pactado en el contrato, debe concluirse que ambos intereses pueden coexistir y devengarse simultáneamente, desde el momento en que no es devuelta la suma prestada en el término señalado y por ello, recorren juntos un lapso hasta que sea devuelto el dinero materia del préstamo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 236.



cables las previsiones del artículo 362, párrafo primero, del Código de Comercio que señala:

"**Art. 362.** Los deudores que demoren el pago de sus deudas deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, ó en su defecto el seis por ciento anual. ..."

"En efecto, no obstante que este precepto se encuentra en el Libro Segundo, Título Quinto, Capítulo Primero, del Código de Comercio que solamente se ocupa del préstamo mercantil, lo cierto es que las disposiciones que ahí se fijaron no son aplicables únicamente cuando se trata de este tipo de contratos mercantiles; pues debe tenerse en consideración que este ordenamiento no tiene, como otros códigos, un capítulo o varios en que se contengan disposiciones generales que regulen todas las obligaciones mercantiles, por lo que el artículo invocado debe reputarse como general y, por ende, aplicable a todos los contratos de carácter comercial, por los que deba pagarse un interés moratorio.

"Así se desprende de la tesis de la extinta Tercera Sala de rubro: '**RÉDITOS LEGALES.**'<sup>17</sup> actualmente vigente.

"Aunado a lo anterior, en esta ejecutoria se determinó que, dada la índole del contrato mercantil que deriva de la operación de depósito bancario de dinero, el depositario tiene el deber de conservación del patrimonio y de restitución cuando, entre otros supuestos, el depositante pretenda retirarlo a la vista a través de los medios que autorizan las normas relativas (tarjeta de débito). Por esta razón, si alguien distinto al titular de la cuenta realiza un cargo que éste no reconoce y genera un menoscabo en su patrimonio, es posible presumir un descuido de la cosa depositada y, por ende, la obligación del depositario de

<sup>17</sup> Texto: "Las prevenciones del artículo 362 del Código de Comercio, no obstante que este precepto se encuentra en el capítulo primero, título quinto, del libro segundo de dicho código, que solamente se ocupa del préstamo mercantil, no es aplicable únicamente cuando se trata de él; pues debe tenerse en consideración que el Código de Comercio no tiene, como otros códigos, un capítulo o varios en que se contengan disposiciones generales que regulen las obligaciones, por lo que el precepto invocado debe reputarse como general, y es aplicable por lo mismo, no solamente al préstamo, sino a todos los contratos de carácter mercantil, por los que haya de pagarse interés por causa de mora.". *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIII, página 158.



responder al depositante; lo que lo coloca en una posición de deudor frente al cuentahabiente-tarjetahabiente acreedor.

"Luego, como aconteció en las ejecutorias contradictorias, cuando no se advierte un interés pactado para el caso de mora por incumplimiento en la restitución del monto del cargo no reconocido, es inconcuso que deberá ser aplicado el que dispuso el legislador en el artículo 362 del Código de Comercio: 6 % anual."

30. De lo expuesto se aprecia, que esta Primera Sala ya determinó que, cuando el titular de una cuenta de depósito de dinero denuncie retiros no autorizados, la institución bancaria debe retribuir las cantidades retiradas y, en caso de no hacerlo, pagar intereses ordinarios (en su caso) y moratorios por el retraso en que incurra a razón del 6 %; pues en el contrato de depósito de dinero el depositario tiene un deber de cuidado sobre el dinero que le entrega el depositante y de retribución cuando le es solicitado o, ante el descuido, su reembolso.

31. Pues bien, ahora esta Primera Sala debe dilucidar con base en el artículo 362 del Código de Comercio, a partir de qué momento deben computarse los intereses moratorios, **por incumplimiento en el reembolso inmediato al aviso de disposición indebida de dinero mediante tarjeta de débito** por cargos indebidos realizados a cuentahabientes de una institución bancaria, lo cual, aun cuando no fue el punto de contradicción a resolver en el expediente 354/2018 ni forma parte de la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.), sí fue señalado en dicha resolución, para lo cual esta Primera Sala debe aclarar incongruencias de dicho precedente.

32. En el párrafo 90,<sup>18</sup> se sostuvo que los intereses moratorios que deben pagarse a manera de resarcimiento debían contarse desde el día siguiente al

<sup>18</sup> "90. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala concluye que si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto de un cargo no reconocido al titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6 % anual **contados a partir del día siguiente al del vencimiento de la obligación; es decir, a partir de que el depositante exige el pago judicialmente, transcurridos diez días desde que se contrajo la obligación de restitución o reembolso.**"



en que el depositante lo exige judicialmente, mientras que en el párrafo 91,<sup>19</sup> se sostiene que el pago de intereses se actualiza a partir de que el cuentahabiente hace el reclamo relativo y exige el pago del adeudo de las cantidades dispuestas sin su autorización.

33. Sin embargo, tal como luego se aprecia de los párrafos 92 a 100, cuyas consideraciones se retoman y que conforman el criterio que deberá prevalecer con carácter de jurisprudencia, cuando se declare la nulidad de cargos realizados a tarjeta de débito, los intereses moratorios se deben resarcir sobre la suerte principal, en términos de lo previsto en el artículo 362 del Código de Comercio a razón del 6 %, a partir de que se dispuso indebidamente del dinero del cuenta-habiente y hasta el día en que se realice la restitución de la totalidad del importe de las operaciones declaradas nulas.

34. Esto es así, en primer lugar, porque la circunstancia de que la devolución del dinero dispuesto de la cuenta de depósito del actor sea consecuencia del acogimiento de la pretensión de nulidad de las disposiciones, no tiene el alcance de considerar que no hay una obligación exigible antes de que se emita sentencia firme y que, por tanto, no hay mora, sino hasta que se incumple la referida sentencia.

35. Dicho de otro modo, la nulidad acogida se sustenta en la falta de consentimiento del actor para que se le cargaran disposiciones o retiros que negó haber realizado y, en términos de los artículos 2226 y 2229 del Código Civil Federal<sup>20</sup> la nulidad absoluta, por regla general, no impide que el acto produzca

<sup>19</sup> "91. Aunado a lo anterior, se hace la precisión que la eventual nulidad de los cargos que decrete la autoridad jurisdiccional no constituye el punto de partida para el pago de intereses, ya que esta circunstancia únicamente confirmará que asiste razón al tarjetahabiente sobre la denuncia de los cargos no reconocidos; **pero –se insiste– la obligación surgió desde que se hizo el reclamo relativo y los efectos de la morosidad desde que se exigió el pago del adeudo.**"

<sup>20</sup> "Artículo 2,226. La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisoriamente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción."

"Artículo 2,229. La acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados."



provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando el Juez se pronuncie sobre la nulidad del acto, la cual obliga a las partes a restituirse, mutuamente, lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado. Así, el efecto del acogimiento de la nulidad es la restitución de prestaciones, máxime que dentro de éstas se encuentran recursos económicos que, evidentemente, generan intereses, como una cuestión inherente al dinero.

36. Incluso sin tomar en consideración las circulares emitidas por el Banco de México por haber estado vigentes las normas específicas, únicamente, al momento en que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito emitió su resolución,<sup>21</sup> la responsabilidad que provoca el descuido del dinero surge desde que se detecta su indebida disposición y no hasta la resolución favorable que se dicte en un proceso o procedimiento que se obliga a la persona cuentahabiente a accionar para recuperar el dinero que la institución bancaria se niega a devolver, a pesar de estar obligada a reembolsarlo.

37. Así, no es adecuado acudir a la regla de que el acto produce sus efectos hasta en tanto no se declare su nulidad, como lo disponen los artículos 2226 y 2229 del Código Civil Federal ya citados, puesto que ésta se produce cuando es necesario acudir a juicio para demostrar un punto de derecho y, en este caso, la institución bancaria no debe obligar a sus clientes a reclamar lo que es suyo mediante un proceso o procedimiento, ya que la devolución de lo descuidado debe efectuarse con el solo aviso que realiza el cuentahabiente

38. Finalmente, los intereses moratorios no sólo se generan en préstamos. Existen múltiples operaciones que se traducen en la privación del uso del dinero por parte de quien tiene derecho a éste, como lo es en el contrato de depósito bancario.

39. De esta suerte, el cálculo de los intereses respecto de los cargos indebidamente realizados no debe retrotraerse a la fecha en que se declararon nulos

<sup>21</sup> Es decir, el 9 de mayo de 2019; mientras que la Circular 14/2018 que modificó la diversa 3/2012 entró en vigor el 26 de marzo de 2019.





esos cargos mediante sentencia judicial, ya que ello lleva a desconocer la finalidad del pago de los intereses moratorios; es decir, resarcir a la parte perjudicada, el menoscabo sufrido en su patrimonio con la sustracción de su dinero a través de los cargos realizados a su cuenta de depósito (daño), así como de la privación de la ganancia lícita que pudo haber obtenido si esos cargos no se hubieran realizado (perjuicio).

40. Por tanto, en caso de acudir a una vía procesal o procedimental, la declaración de nulidad de los cargos reclamados trae como consecuencia que los efectos se retrotraigan hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida, si la institución bancaria no devolvió, inmediatamente, el patrimonio afectado.

41. Lo anterior, porque es obligación de las instituciones de crédito, como depositarias, la restitución a sus cuentahabientes de las cantidades entregadas para su cuidado y que, al ser dispuestas sin autorización de la persona titular de la cuenta de depósito, deben ser reembolsadas en cuanto se da el aviso y no a partir de lo que estipule la sentencia que declara la nulidad judicial de los actos relativos; puesto que, otra vez en términos del artículo 2226<sup>22</sup> del Código Civil Federal, si el acto viciado produce provisionalmente sus efectos y se destruyen retroactivamente cuando se pronuncia su nulidad, la resolución judicial **sólo será útil para dar razón al cuentahabiente sobre la falta de cuidado en que incurre la institución bancaria y para obligarla a devolver, con intereses, las cantidades desde el momento de su sustracción**, al quedar destruida la presunción de validez del acto.

42. Por todas estas razones, si en términos de lo previsto en el artículo 362 del Código de Comercio, la condena al pago de los intereses moratorios al tipo legal constituye una sanción por el impago de todo o parte de lo adeudado **por el incumplimiento de la obligación del banco de guardar y custodiar el dinero que recibe en depósito, del cual no puede disponer sino con el consentimiento del depositante o persona autorizada por éste**, la institución bancaria debe

<sup>22</sup> "Artículo 2226. La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción."



cubrir los intereses moratorios sobre la suerte principal, a partir de que se dispuso indebidamente del dinero de la persona cuentahabiente y hasta el día que se realice la restitución de la totalidad del importe sustraído, ya sea porque lo haga de manera voluntaria o porque se le obligue mediante un proceso o procedimiento.

43. Esta conclusión se alcanza sin que pase desapercibido el hecho de que el banco puede y debe demostrar que el cargo fue realizado por el titular de la tarjeta de débito o alguno de sus autorizados; en cuyo caso, realizará las actuaciones que le marcan las leyes relativas y los lineamientos del Banco de México para evidenciar este hecho al cuentahabiente. Incluso, de haber restituido el presunto cargo no reconocido, tendrá derecho a recuperar la cantidad correspondiente; así como a cobrar los intereses que, eventualmente, se hubieren devengado.

## VIII. DECISIÓN

44. Esta Primera Sala concluye que el cuestionamiento que surgió de la existencia de la presente contradicción de tesis debe resolverse conforme a los razonamientos recién apuntados y, por tanto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

**CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA DISPOSICIÓN DE DINERO SIN AUTORIZACIÓN DEL CUENTAHABIENTE A PARTIR DE QUE ÉSTE HACE EL AVISO CORRESPONDIENTE Y LA INSTITUCIÓN BANCARIA NO REEMBOLSA LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS.**

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron un criterio distinto al analizar a partir de qué momento deben computarse los intereses moratorios con base en el artículo 362 del Código de Comercio por cargos indebidos realizados a cuentahabientes de una institución bancaria, a los que obliga la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.), de rubro: "CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el pago de intereses moratorios reclamados con base en el artículo 362 del Código de Comercio, debe contabilizarse a partir del aviso que hace la persona tarjetahabiente a la institución bancaria sobre los cargos no reconocidos y no a partir de la sentencia que declara la nulidad de los actos que originaron esta situación.

Justificación: Se afirma lo anterior, pues en términos de la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.) citada y del análisis sistemático a los artículos 267, 271, 272 y 273 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 332, 333, 334, 335 y 338 del Código de Comercio; 46, 48, fracción I, y 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás aplicables en materia bancaria, tratándose de cargos no reconocidos efectuados con tarjeta de débito, la institución financiera depositaria tiene la obligación de conservación y restitución del dinero cuya propiedad le transfirió la persona cuentahabiente y, por ende, cuando ocurre esta situación tendrá el deber de responder por los montos sustraídos y, si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto del cargo no reconocido a la titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar los intereses moratorios en razón del 6% (seis por ciento) anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio. Esto se debe a que la responsabilidad que provoca el descuido del dinero surge desde que se detecta su indebida disposición y no hasta la resolución favorable que se dicte en el proceso o procedimiento al que se obliga a la persona cuentahabiente a accionar para recuperar el dinero que la institución bancaria se niega a devolver, a pesar de tener que reembolsarlo; por tanto, no es adecuado acudir a la regla de que el acto produce sus efectos hasta en tanto no se declare su nulidad, como lo disponen los artículos 2226 y 2229 del Código Civil Federal, puesto que ésta se produce cuando es necesario acudir a juicio para demostrar un punto de derecho y, en este caso, la institución bancaria no debe obligar a sus clientes a reclamar lo que es suyo mediante un proceso o procedimiento, ya que la devolución de lo descuidado debe efectuarse con el solo aviso que realiza el cuentahabiente. Sin embargo, en caso de acudir a una vía procesal o procedimental, la declaración de nulidad de los cargos reclamados trae como consecuencia que los efectos se retrotraigan hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida, si la institución bancaria no devolvió, inmediatamente, el patrimonio afectado, lo cual no desconoce el hecho de que el banco puede y debe demostrar que el cargo fue realizado por el titular de la tarjeta de débito o alguno



de sus autorizados; en cuyo caso, realizará las actuaciones que le marcan las leyes relativas y los lineamientos del Banco de México para evidenciar este hecho al cuentahabiente. Incluso, de haber restituido el presunto cargo no reconocido, tendrá derecho a recuperar la cantidad correspondiente; así como a cobrar los intereses que, eventualmente, se hubieren devengado.

45. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

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

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial**



**de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2016 (10a.), PC.III.C. J/39 C (10a.) y 1a./J. 61/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1228, con número de registro digital: 2019919.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA DISPOSICIÓN DE DINERO SIN AUTORIZACIÓN DEL CUENTAHABIENTE A PARTIR DE QUE ÉSTE HACE EL AVISO CORRESPONDIENTE Y LA INSTITUCIÓN BANCARIA NO REEMBOLSA LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS.**

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron un criterio distinto al analizar a partir de qué momento deben computarse los intereses moratorios con base en el artículo 362 del Código de Comercio por cargos indebidos realizados a cuentahabientes de una institución bancaria, a los que obliga la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.), de rubro: "CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el pago de intereses moratorios reclamados con base en el artículo 362 del Código de Comercio, debe contabilizarse a partir del



aviso que hace la persona tarjetahabiente a la institución bancaria sobre los cargos no reconocidos y no a partir de la sentencia que declara la nulidad de los actos que originaron esta situación.

Justificación: Se afirma lo anterior, pues en términos de la jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.) citada y del análisis sistemático a los artículos 267, 271, 272 y 273 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 332, 333, 334, 335 y 338 del Código de Comercio; 46, 48, fracción I, y 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás aplicables en materia bancaria, tratándose de cargos no reconocidos efectuados con tarjeta de débito, la institución financiera depositaria tiene la obligación de conservación y restitución del dinero cuya propiedad le transfirió la persona cuentahabiente y, por ende, cuando ocurre esta situación tendrá el deber de responder por los montos sustraídos y, si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto del cargo no reconocido a la titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar los intereses moratorios en razón del 6% (seis por ciento) anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio. Esto se debe a que la responsabilidad que provoca el descuido del dinero surge desde que se detecta su indebida disposición y no hasta la resolución favorable que se dicte en el proceso o procedimiento al que se obliga a la persona cuentahabiente a accionar para recuperar el dinero que la institución bancaria se niega a devolver, a pesar de tener que reembolsarlo; por tanto, no es adecuado acudir a la regla de que el acto produce sus efectos hasta en tanto no se declare su nulidad, como lo disponen los artículos 2226 y 2229 del Código Civil Federal, puesto que ésta se produce cuando es necesario acudir a juicio para demostrar un punto de derecho y, en este caso, la institución bancaria no debe obligar a sus clientes a reclamar lo que es suyo mediante un proceso o procedimiento, ya que la devolución de lo descuidado debe efectuarse con el solo aviso que realiza el cuentahabiente. Sin embargo, en caso de acudir a una vía procesal o procedimental, la declaración de nulidad de los cargos reclamados trae como consecuencia que los efectos se retrotraigan hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida, si la institución bancaria no devolvió, inmediatamente, el patrimonio afectado, lo cual no desconoce el hecho de que el banco puede y debe demostrar que el cargo fue realizado por el titular de la tarjeta de débito o alguno de sus autorizados;



en cuyo caso, realizará las actuaciones que le marcan las leyes relativas y los lineamientos del Banco de México para evidenciar este hecho al cuentahabiente. Incluso, de haber restituido el presunto cargo no reconocido, tendrá derecho a recuperar la cantidad correspondiente; así como a cobrar los intereses que, eventualmente, se hubieren devengado.

#### 1a./J. 93/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 235/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito. 24 de mayo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 748/2018, en el que consideró que bastaba la declaración de nulidad de los cargos reclamados para que los efectos que se hubiesen producido se retrotraigan hasta el momento en que se realizaron los cargos de manera indebida; y,

El sustentado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 8/2017, la cual dio origen a la jurisprudencia PC.III.C. J/39 C (10a.), de título y subtítulo: "NULIDAD DE CARGOS REALIZADOS A LA CUENTA DEL TARJETAHABIENTE. SU DECLARACIÓN EN JUICIO NO PROVOCA, COMO CONSECUENCIA DIRECTA, EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS DEMANDADOS CON BASE EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1996, con número de registro digital: 2016825.

Tesis de jurisprudencia 93/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de junio de dos mil veintitres.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**CÓMPUTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA O ARRESTO DOMICILIARIO EN ABONO A LA PENA IMPUESTA. CORRESPONDE A LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN, QUIEN SERÁ AUXILIADO POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA Y EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO RESPECTIVO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 323/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRI-  
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIR-  
CUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS  
PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO Y EL  
SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRI-  
MER CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE  
LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN  
LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉR-  
RREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y  
DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE:  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA:  
ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

|      | Apartado                     | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                     | Págs.     |
|------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I.   | <b>Antecedentes</b>          | Se refiere a los elementos fácticos del asunto.                                                                                                                                                                                                         | <b>2</b>  |
| II.  | <b>Competencia</b>           | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                         | <b>7</b>  |
| III. | <b>Legitimación</b>          | La denuncia de contradicción de criterios fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                          | <b>11</b> |
| IV.  | <b>Criterios denunciados</b> | De conformidad con los criterios vigentes a partir del artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el artículo 20, apartado B, fracción IX, último párrafo constitucional, los tribunales contendientes han emitido criterios contradictorios. | <b>11</b> |





|       |                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|       |                                                                       | <p><b>En primer lugar</b>, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito indicó que la única autoridad responsable para especificar los abonos de la prisión preventiva a la pena de prisión impuesta es la Autoridad Penitenciaria.</p> <p><b>Por otro lado</b>, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito sostiene que tanto el Juzgado de Ejecución como las autoridades previas tienen la obligación de establecer con exactitud los días del lapso efectivo que tiene la prisión preventiva.</p> |           |
| V.    | <b>Requisitos para la existencia de la contradicción de criterios</b> | Los requisitos están actualizados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>18</b> |
| VI.   | <b>Criterios que no participan en la contradicción</b>                | La Primera Sala concluye que algunos criterios no son partícipes de la contradicción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>21</b> |
| VII.  | <b>Existencia de la contradicción de criterios</b>                    | La contradicción de criterios denunciada es <b>existente</b> , pues es claro que existe un punto focal similar con interpretaciones diversas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>23</b> |
| VIII. | <b>Estudio de fondo</b>                                               | Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del considerando quinto de la presente resolución.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>27</b> |
| IX.   | <b>Criterio que debe prevalecer en esta contradicción</b>             | La Primera Sala resuelve tesis jurisprudencial: <b>CÓMPUTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA O ARRESTO DOMICILIARIO EN ABONO A LA PENA IMPUESTA. CORRESPONDE A LA JUEZA O JUEZ DE EJECUCIÓN, QUIEN SERÁ AUXILIADO POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA Y EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO RESPECTIVO.</b>                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>39</b> |
|       | <b>Resuelve</b>                                                       | PRIMERO. Sí existe la contradicción de criterios en los términos precisados en el apartado séptimo de la presente ejecutoria.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>40</b> |



|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |  | <p>SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p> <p>TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p> |  |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico para resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si existe contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes a efecto de formular una pregunta genuina respecto a un tema jurídico.

## I. ANTECEDENTES.

1. **Denuncia.** En escrito recibido el seis de octubre de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, \*\*\*\*\*, parte quejosa en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, denunció una posible contradicción de criterios, entre el ahí sostenido, consistente en establecer que no existía ilegalidad por parte de la autoridad responsable que señalara genéricamente que debe abonarse a la pena de prisión impuesta, la preventiva sufrida desde la detención; sin especificar la dura-



ción exacta, ya que el artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé que corresponde a la autoridad penitenciaria, determinar el día a partir del cual debe empezar a computarse la pena privativa de la libertad, que incluirá el tiempo en detención y en caso de controversia pueden acudir ante el Juez de Ejecución.

2. Lo anterior, por un lado, con relación al criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, quien al resolver el amparo directo **\*\*\*\*\***, determinó que es una obligación de la autoridad responsable establecer con exactitud los días en que se restrinja la libertad en prisión preventiva, no sólo a partir de cuándo, sino el lapso total que comprenda ésta hasta tanto se emita la sentencia de segunda instancia, pues tal obligación no exenta al tribunal de alzada de cumplir con su deber de realizar ese cómputo, conforme al imperativo que le impone el artículo 20, apartado B, fracción IX, de la Carta Magna, de ahí que no corresponda de forma exclusiva al Juez de Ejecución con motivo de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

3. Derivándose la tesis **II.2o.P.109 P (10a.)**, de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN PENAL PARA REALIZAR EL CÓMPUTO DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD Y DETERMINAR CON PRECISIÓN LA FECHA EN QUE SE DARÁ POR COMPURGADA, NO EXENTA AL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA NI AL TRIBUNAL DE ALZADA DE CUMPLIR CON SU DEBER DE COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA."

4. Por otro lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo directo **\*\*\*\*\*** y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión **\*\*\*\*\***, concluyeron de forma similar a este último órgano colegiado.

5. Del primero derivó la tesis **V.1o.PA.41 P**, de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. LA OBLIGACIÓN DE COMPUTARLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA NO ES SÓLO PARA EL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA NI CONCLUYE CON EL DICTADO DE SU SENTENCIA, SINO QUE AQUÉLLA PERSISTE PARA EL TRIBUNAL DE ALZADA AL ASUMIR JURISDICCIÓN Y



RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."

6. El segundo sustentó la tesis I.6o.P.3 P (10a.), de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. SI EL JUEZ EN LA SENTENCIA OMITE COMPUTARLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA Y CONFIERE DICHA ATRIBUCIÓN A LA AUTORIDAD EJECUTORA VIOLA EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008 Y, POR ENDE, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL DETERMINE EL CÓMPUTO RESPECTIVO."

7. Por último, señaló que se entiende que subsiste la vigencia de los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el referido tema, siendo que deriva la obligación para la autoridad de alzada de proceder en esos términos, resultando urgente el pronunciamiento de este Alto Tribunal, para que determine si dejó de tener observancia obligatoria el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios \*\*\*\*\*, pues el Tercer Tribunal en Materia Penal del Primer Circuito estima una consideración distinta, al resolver conforme al artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

8. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de once de octubre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la integración de la versión electrónica y registró la denuncia de la posible contradicción de criterios bajo el número 323/2022. En ese mismo proveído, resolvió desechar por notoriamente improcedente, la denuncia del promovente entre el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y lo sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de criterios 178/2009.

9. También se acordó que, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales y que, conforme a la determinación del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, en sesiones privadas de tres y veintisiete de junio de dos mil trece, que prevé que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas carece de competencia legal para conocer de las



contradicciones de criterios suscitadas entre Tribunales Colegiados del mismo Circuito y especialización.

10. Por tanto, debía remitirse por conducto del MINTERSCJN la versión digitalizada de las constancias recibidas, así como del presente proveído al Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, para que diera el trámite correspondiente a la contradicción de criterios suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\* y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*; pero para efectos de la contradicción de mérito, se tienen como contendientes a todos los órganos jurisdiccionales denunciados en virtud de las particularidades que de su estudio pudieran derivar.

11. En el citado acuerdo, estableció admitir a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios denunciada entre los tribunales contendientes y solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Penal del Segundo Circuito, Primero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, así como Tercero y Sexto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, que remitieran la versión digitalizada del original, o en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias relativas a los amparos directos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y amparo en revisión \*\*\*\*\*, de sus respectivos índices.

12. Asimismo, mediante el citado proveído, se solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes, informaran si los criterios sustentados en esas resoluciones se encontraban vigentes o, en su caso si fueron superados o abandonados, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberán remitir la versión digitalizada de las ejecutorias que sustentaran el nuevo criterio, para estar en posibilidad de integrar debidamente el expediente, así como el envío a la cuenta del correo electrónico [sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx](mailto:sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx), de la información electrónica que contengan dichas sentencias, en términos de lo establecido mediante la circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, ordenó dar vista del proveído dictado por conducto del MINTERSCJN a los Plenos en Materia Penal del Segundo Circuito y al del Quinto Circuito, para su conocimiento, de la admisión de la presente contradicción de criterios.



13. Finalmente, atendiendo a la materia del presente asunto se determinó que la competencia de éste corresponde a la Primera Sala de este Alto Tribunal; y, por razón de turno, se remitió el asunto para su estudio y elaboración del proyecto respectivo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

14. **Informes y remisión de constancias.** Atento a lo ordenado en auto de presidencia de cuatro de noviembre de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito informó que el criterio sostenido en el amparo directo \*\*\*\*\* sigue vigente y lo remitió en versión electrónica.

15. Así mismo, el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, mediante acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veintidós, ordenó remitir a este Alto Tribunal las ejecutorias emitidas en el amparo directo administrativo \*\*\*\*\*, y el recurso de queja \*\*\*\*\*, informando que los criterios sustentados en dichos asuntos continúan vigentes.

16. También el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en auto de veinticinco de octubre de dos mil veintidós informó que el amparo directo \*\*\*\*\* se encuentra vigente.

17. Por su parte, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en acuerdo de siete de noviembre de dos mil veintidós, remitió copia digitalizada del original de la ejecutoria del amparo en revisión \*\*\*\*\*, en el que indicó que el criterio sostenido en el recurso de revisión emanó de la composición anterior de ese órgano; sin que se advirtiera que esa actual integración hubiera emitido un pronunciamiento relativo en torno a ese criterio.

18. **Avocamiento.** Conforme a lo anterior, por acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

## II. COMPETENCIA.

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios,



de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>3</sup> y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

<sup>1</sup> **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

<sup>2</sup> **"Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones."

<sup>3</sup> **"Artículo 86.** Los amparos en revisión y amparos directos en revisión de la competencia originaria del Pleno, ...

"Tratándose de conflictos competenciales y **de contradicciones de tesis, las que correspondan a las materias civil y penal se turnarán por el Presidente a las Ponencias de los Ministros integrantes de la Primera Sala**, las que sean en materia administrativa y laboral se turnarán por el Presidente a las Ponencias de los Ministros integrantes de la Segunda Sala. Cuando la materia del conflicto o de la contradicción no esté claramente definida, se trate de materia común o trascienda a la competencia de ambas Salas, se turnará al Ministro que conforme al orden corresponda, sin distinción de Sala."



de la Federación,<sup>4</sup> en relación con los puntos primero, segundo fracción V y tercero, del Acuerdo General 1/2023, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.<sup>5</sup>

20. Lo anterior, sin que pase inadvertido que, en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio

<sup>4</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones."

<sup>5</sup> Lo anterior con apoyo, en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. 1/2012 (10a.), de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema





del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, el **catorce de diciembre de dos mil veintidós** entró en vigor el **Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio**, cuyo artículo 4 del referido acuerdo señala que los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur iniciarán funciones el **dieciséis de enero de dos mil veintitrés**;<sup>6</sup> de ahí que, dichos Plenos Regionales podrían tener competencia (atendiendo al Circuito de los órganos contendientes), para resolver la presente contradicción de criterios, en términos del **artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**.<sup>7</sup>

21. Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para los efectos de esta posible contradicción de criterios, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo primero transitorio, fracción II,<sup>8</sup> y

---

Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

<sup>6</sup> **"Artículo 4. Inicio de funciones.** Los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur iniciarán funciones el 16 de enero de 2023."

<sup>7</sup> **"Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, **son competentes los plenos regionales** para:

**"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente,** determinando cuál de ellas debe prevalecer."

<sup>8</sup> "Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

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



quinto transitorio<sup>9</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la entrada en vigor de los Plenos Regionales, conforme a los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal y a lo dispuesto en el sentido de que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto de mérito, **continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.**

22. En ese tenor, si **avocándonos a la temporalidad de la denuncia de contradicción de criterios**, conforme al acuerdo de admisión se dio cuenta del presente asunto el **once de octubre de dos mil veintidós**. Es notorio que su trámite inició con anterioridad a la entrada en vigor del acuerdo señalado y, en consecuencia, esta Primera Sala tiene competencia para conocer y resolver el asunto.

### III. LEGITIMACIÓN.

23. La denuncia de contradicción proviene de parte legitimada, porque fue formulada por el quejoso, en uno de los juicios de amparo directo que participan en la presente contradicción de criterios. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS.

24. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

<sup>9</sup> "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."



| 1       | AMPARO DIRECTO *****                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Órgano: | <p align="center"><b>TERCER TRIBUNAL COLEGIADO<br/>EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Demanda | <p>a) Una persona como representante de una empresa inmobiliaria celebró un contrato privado de promesa de venta respecto de la construcción de casas para vivienda en un plazo determinado (sobre un inmueble que no le pertenecía) y ante el incumplimiento, se presentó querrela por los ofendidos, siguiéndose varias causas penales.</p> <p>b) Derivado de ello, fue sentenciado en aquéllas. En lo que respecta al presente asunto, el catorce de noviembre de dos mil once, se le condenó por la comisión de dos diversos delitos de fraude genérico, previstos en el artículo 386 del Código Penal para la Ciudad de México, en la causa penal *****.</p> <p>c) Como pena se impuso por ambos delitos cometidos en concurso real, diez años de prisión y multa. La pena de prisión se compurgaría en el lugar que el Juez natural designara a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, con abono de la preventiva sufrida.</p> <p>d) Decisión que fue recurrida en apelación y confirmada por la Sala Penal responsable.</p> <p>e) Previo al amparo que participa en la presente contradicción, el quejoso interpuso diversos juicios de amparo, los cuales se concedieron entre otras cosas para: 1) *****, se analizaran todas las cuestiones planteadas por el apelante en sus agravios; 2) *****, reiterara los aspectos del delito atribuido y que resolviera que no se trataba de un delito continuado, por lo que debían individualizarse nuevamente las penas; 3) *****, se repusiera el procedimiento en la causa penal y su acumulada; 4) *****, se concedió contra el acto reclamado; 5) *****, se resolviera el posible conflicto aparente de normas y se efectuara el estudio correcto de la homologación y traslación del tipo penal, se analizará el delito, la responsabilidad penal sin que implicara la libertad del quejoso.</p> <p>f) El diez de junio de dos mil dieciséis, la Sala responsable cumplió el amparo señalado en último lugar. El quejoso promovió demanda de <b>amparo directo</b> en contra de aquella decisión.</p> |



|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio</b> | <p>Conoció del asunto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, bajo el número ****. El siete de julio de dos mil veintidós, negó el amparo solicitado, respecto al tema que se cuestiona en esencia señaló:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Contrario a lo señalado por el quejoso no existe ilegalidad respecto a que la autoridad responsable señale genéricamente que debe abonarse a la pena de prisión impuesta, la preventiva sufrida por la parte quejosa desde el momento de su detención, sin especificar la duración exacta, ya que el artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en vigor, prevé que corresponde a la autoridad penitenciaria determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de la libertad, que incluirá el tiempo en detención por la prisión preventiva y el arresto domiciliario.</li><li>• Incluso, ese numeral prevé que, en caso de controversia sobre ese tema, la persona sentenciada, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener una resolución judicial que dirima dicha problemática. En consecuencia, ningún agravio irroga la circunstancia alegada, si la parte quejosa está en posibilidad de ejercer las acciones que le concede la citada Ley Nacional de Ejecución Penal.</li></ul> |
| <b>Tesis</b>    | No emitió tesis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2</b>       | <b>AMPARO DIRECTO *****</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Órgano:</b> | <b>SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO<br/>EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Demanda</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1) El dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, diversas personas irrumpieron en el domicilio de otra, a quien amagaron con una pistola y lo despojaron de 2 vehículos y una pantalla dándose a la fuga con esos bienes, pero al pedir ayuda la víctima a una patrulla, aquéllos fueron perseguidos y posteriormente asegurados.</li><li>2) El cinco de marzo de dos mil dieciocho, se dictó sentencia condenatoria a los acusados por la comisión de los delitos de robo con modificativa agravante (al cometerse en el interior de casa habitación con violencia). Se impuso una pena de veinte años, seis meses de prisión. Sentencia que fue confirmada en apelación.</li></ol> |



|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | <p>3) Previo a la sentencia de amparo que interesa a esta instancia, uno de los sentenciados promovió <b>juicio de amparo directo</b>, el cual se registró con el número *****. Amparo que le fue concedido. La autoridad dictó nueva sentencia en cumplimiento a aquélla.</p> <p>4) En contra el sentenciado promovió juicio de amparo directo, en donde señaló como acto reclamado la sentencia de veinte de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por el Segundo Tribunal de Alzada en Materia Penal de Ecatepec, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>Sentencia de amparo</b></p> | <p>Conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, con el número *****. En sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, concedió el amparo solicitado esencialmente por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplió la queja deficiente, en relación al cómputo de los días que debían abonarse a la pena de prisión impuesta en virtud de que el tribunal responsable, sólo indicó que la pena privativa de la libertad empezaría a compurgarse, a partir del dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, cuando fue detenido, soslayando precisar el cómputo total de los días que se deben descontar por concepto de prisión preventiva.</li> <li>• Esa omisión violaba el artículo 20, apartado B, fracción IX, tercer párrafo constitucional, que prevé que en toda pena privativa de la libertad que se imponga en una sentencia se computará el tiempo de la detención en el caso el tiempo de la prisión preventiva.</li> <li>• Al respecto, en la contradicción de tesis 393/2011, esta Primera Sala, estableció que la prisión preventiva comprende el lapso efectivo de privación de la libertad desde la detención hasta que la sentencia de primera instancia cause estado o se dicte la sentencia de segundo grado que dirima en definitiva.</li> <li>• Así, para efectos de otorgar certidumbre jurídica al quejoso, <u>la autoridad responsable estaba obligada a establecer con exactitud los días en que estuvo restringido de la libertad en prisión preventiva</u>, no sólo a partir de cuándo, sino el lapso total que comprende ésta, hasta que se emitió la sentencia de segunda instancia.</li> </ul> |



- Aplicó la jurisprudencia 1a./J.91/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA."
- Por otro lado, no compartió la postura del tribunal responsable, en relación a que correspondía al Juez de Ejecución establecer a partir de cuándo iniciaría la compurgación de la pena; el hecho de que la autoridad judicial en ejecución, realizara el cómputo inherente a la pena, para determinar con precisión la fecha en que se dará por compurgada no exentaba al tribunal de alzada de cumplir con su deber de computar el tiempo de prisión preventiva por resultar un imperativo del artículo 20 apartado "B" constitucional, computar el tiempo de la detención.
- Sin que corresponda de manera exclusiva el cómputo de la prisión al Juez de Ejecución, con motivo de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues la propia Constitución establece que, al dictarse una sentencia privativa de libertad, debe computarse el tiempo de la detención; porque esa obligación se encuentra prevista también para la autoridad de segunda instancia.
- Sobre todo, atendiendo a los criterios vigentes de la Suprema Corte, donde reconoció que debe ser la autoridad que dicta la sentencia realizar el cómputo respectivo, cita la tesis antes referida y las de rubros: "*PRISIÓN PREVENTIVA. SU INDEBIDA SOBREPOSICIÓN O DOBLE DISMINUCIÓN A LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD IMPUESTA EN MATERIA PENAL FEDERAL.*", "*PRISIÓN PREVENTIVA. COMPRENDE EL TIEMPO EN QUE LA PERSONA SUJETA AL PROCEDIMIENTO PENAL PERMANECE PRIVADA DE SU LIBERTAD DESDE SU DETENCIÓN HASTA QUE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA CAUSE ESTADO O SE DICTE LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO.*" y "*PRINCIPIO DE UNIDAD DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD SU PREVISIÓN CONSTITUCIONAL*".
- Independientemente de la entrada en vigor de las reformas a los artículos 18 y 21 constitucionales de 18 de junio de 2008, que con el nuevo sistema penitenciario la ejecución de las penas es competencia exclusiva del Poder Judicial, pero no puede entenderse que el control judicial sobre las condiciones de reclusión hayan relevado al juzgador (primera o se-



|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | <p>gunda instancia) que imponga la sentencia condenatoria a efectuar el cómputo de la prisión preventiva, pues la citada reforma no modificó la disposición constitucional y menos acotó que esa facultad corresponde sólo a los Jueces de Ejecución; aunado a los criterios de la Suprema Corte ya referidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De ahí que si el tribunal responsable dejó de realizar el cómputo indicado y confirió esa atribución al Juez de Ejecución, se trastocó en perjuicio del quejoso el contenido del artículo 20 apartado B, fracción IX, párrafo tercero, constitucional.</li> <li>Dada la conclusión alcanzada la autoridad responsable deberá emitir nueva resolución, en la que realice el cómputo de la prisión preventiva que sufrió el ahora quejoso, debiendo precisar los días en que estuvo detenido, no sólo a partir de cuándo, sino el lapso que comprende ésta, hasta que se resuelva la sentencia de segunda instancia, a fin de que sea descontado de la pena total impuesta.</li> </ul> |
| <b>Criterio</b> | <p><b>Tesis que emitió: "PRISIÓN PREVENTIVA. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN PENAL PARA REALIZAR EL CÓMPUTO DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD Y DETERMINAR CON PRECISIÓN LA FECHA EN QUE SE DARÁ POR COMPURGADA, NO EXENTA AL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA NI AL TRIBUNAL DE ALZADA DE CUMPLIR CON SU DEBER DE COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA".</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>3</b>                    | <b>RECURSO DE REVISIÓN *****</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Órgano:</b>              | <b>SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Sentencia de amparo:</b> | <p>- Una persona fue condenada en primera instancia por el delito de robo específico y por la comisión de otros ilícitos robo calificado diversos (tres) y asociación delictuosa, seguidos en dos causas penales, de las cuales conoció el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, en la causa penal ****, y en apelación el Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, en el Toca Penal ****. En la causa penal **** conoció el Juzgado Sexagésimo Sexto Penal del Distrito Federal y en apelación la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el toca penal *****. Finalmente, las sentencias de condena quedaron firmes.</p> |



- \*\*\*\*\* (14 de marzo de 2011) promovió amparo **indirecto**, en contra del Director Ejecutivo de Sanciones Penales dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y Director del Centro Penitenciario de Santa Martha Acatitla.

**Acto reclamado:** La privación de la libertad de la que fue objeto en virtud de que el trece de enero de dos mil once, cumplió la pena de prisión impuesta, sin tener otra pendiente que computar.

- **Trámite y resolución de la demanda de amparo:** El Juez que conoció del asunto admitió a trámite la demanda. El tres de mayo de dos mil once, negó el amparo solicitado contra la omisión de ponerlo en libertad, no obstante que ya había computado la pena de prisión impuesta.

- En contra el quejoso interpuso recurso de revisión del que conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. En sesión de veintitrés de junio de dos mil once, se concedió el amparo solicitado.

Resolución que fue cumplimentada el cuatro de agosto de dos mil once, por el Juez Federal y en la nueva resolución por un lado sobreseyó en el juicio y por el otro, negó la protección constitucional.

- **El quejoso interpuso recurso de revisión.**

Del recurso conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo admitió y registró con el número \*\*\*\*\*.

En sesión de diez de noviembre de dos mil once, por un lado, modificó la sentencia recurrida, sobreseyó en el juicio y, por otro, concedió el amparo solicitado.

En lo que al tema interesa, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, resolvió en suplencia de la queja lo siguiente:

- Sobre el cómputo de la prisión preventiva, determinó que corresponde al juzgador al dictar sentencia, computar el tiempo de aquélla para que se descuenta de la pena impuesta, ello, con base en la jurisprudencia de esta Primera Sala 1a./J. 91/2009, de rubro: "*PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR, AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA.*"





|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a los criterios de las jurisprudencias por contradicción 1a./J. 100/2007 de rubro: <i>"PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL LA APLICACIÓN RETROACTIVA EN BENEFICIO DEL REO DE LOS ARTÍCULOS 25, PÁRRAFO SEGUNDO Y 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA MODIFICAR EL QUANTUM DE AQUÉLLAS, AUN CUANDO ESTÉ EN EJECUCIÓN LA SENTENCIA."</i> y la 1a./J. 91/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, indicó que corresponde a la autoridad jurisdiccional resolver los aspectos relacionados con las penas privativas de libertad, aun cuando esté en ejecución la sentencia penal, lo cual incluye la realización del cómputo de la prisión preventiva al dictar la sentencia ejecutoria, para que se descuente de la pena impuesta.</li> <li>• Ello, porque tal situación está intrínsecamente relacionada con el principio constitucional de reserva judicial, de ahí que la autoridad jurisdiccional no puede conferir esa atribución, inminente judicial, a la autoridad ejecutora de la sanción penal, pues de hacerlo, se contravendría el artículo 21 Constitucional.</li> <li>• Por tanto, si la autoridad ejecutora advierte que en la sentencia reclamada se omitió realizar el cómputo de la prisión preventiva, está en facultad de solicitar a la autoridad judicial para que resuelva esa situación, tomando en cuenta que carece de la atribución para pronunciarse de ese aspecto, y que únicamente le corresponde velar el estricto cumplimiento de la pena de prisión, lo que no podrá realizar sin la existencia del cómputo de la prisión preventiva.</li> </ul> |
| Sentencia | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso, la Sexta Sala Penal, al abordar el tema de la prisión preventiva fue omisa en realizar su cómputo, pues tal atribución la confirió a la autoridad ejecutora, en los términos siguientes: <i>"La pena privativa de libertad la compurgará en el lugar que para tal efecto señale la Dirección Ejecutiva de Sanciones Penales de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, con abono de la prisión preventiva que sufre con motivo de esta causa, que es a partir del día 19 diecinueve de septiembre de 2000 dos mil, en que fue detenido con motivo de los presentes hechos, quedando el cómputo respectivo a cargo de la Autoridad Ejecutora."</i></li> <li>• Lo que evidencia que la autoridad Dirección Ejecutiva de Sanciones Penales de la Secretaría de Gobierno del Distrito</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |



|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     | <p>Federal, para dar debido cumplimiento a la ejecución de la condena impuesta al quejoso debe requerir a la Sexta Sala Penal de apelación el cómputo de la prisión preventiva, con el fin de abonarlo a la condena de prisión impuesta al quejoso.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Además, la autoridad responsable debía informar a esa Sala, los datos relacionados con la compurgación de la condena de prisión del quejoso, relacionada con la causa penal *****, del índice del Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, para que lo tome en cuenta al resolver respecto del cómputo de la prisión preventiva.</li><li>• En la inteligencia que dicha autoridad está obligada al cumplimiento de esta ejecutoria, aun cuando no haya intervenido en el amparo, tomando en consideración que la privación de la libertad del quejoso deriva de su actuar jurisdiccional y, la ejecución que corresponde a la Dirección Ejecutiva de Sanciones Penales de la Secretaría del Gobierno del Distrito Federal, depende del cómputo que sólo puede realizar la Sexta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</li></ul> |
| Criterio:           | <p><b><i>Tesis que emitió: "PRISIÓN PREVENTIVA. SI EL JUEZ EN LA SENTENCIA OMITE COMPUTARLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA Y CONFIERE DICHA ATRIBUCIÓN A LA AUTORIDAD EJECUTORA, VIOLA EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008 Y, POR ENDE, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL DETERMINE EL CÓMPUTO RESPECTIVO."</i></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 4                   | AMPARO DIRECTO ****                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Órgano:             | PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Sentencia de amparo | <ul style="list-style-type: none"><li>- Una persona fue condenada por el delito de robo agravado en primera instancia (7 de diciembre de 2007) decisión que en apelación se modificó.</li><li>- Inconforme, con dicha resolución, el sentenciado promovió juicio de amparo (****), que le fue concedido para que la autoridad</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |



|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | <p>responsable señalara a partir de qué fecha inicia la prisión preventiva con el fin de que a la pena de prisión impuesta se le descontara el tiempo en que el procesado permaneció en aquélla.</p> <p>- En cumplimiento el Segundo Tribunal Colegiado Regional del Primer Circuito en Sonora, dictó sentencia (10 de junio de 2010), en donde asumió como obligación computar el tiempo que el procesado estuvo en prisión preventiva; desde cuándo se ejecutó la orden de aprehensión hasta que se dictó la sentencia en primera instancia.</p> <p>- ***** , contra esa decisión promovió amparo <b>directo</b>, en contra del Juez Titular del Juzgado Tercero de Primera Instancia Penal de ese Distrito Judicial y el Director de Prevención y Centros de Readaptación Social en el Estado de Sonora.</p> <p><b>Acto reclamado:</b> La sentencia definitiva de 10-junio-2010.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                  | <p><b>Trámite y resolución de la demanda de amparo:</b> El tribunal que conoció del asunto admitió a trámite la demanda bajo el número *****.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Sentencia</b> | <p>En lo que al tema interesa, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el treinta de septiembre de dos mil diez, resolvió lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La prisión preventiva inicia con la detención del indiciado, pues la misma persiste hasta tanto se declare sentencia definitiva en términos de los artículos 18, 19 y 20, apartado A, fracción X, y 21 de la Carta Magna, en relación con los artículos 1,4, 5, 305 y 482 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, que refieren que el órgano jurisdiccional tiene la facultad exclusiva para la imposición de las penas al dictar sentencia y hacer el cómputo que el reo estuvo sujeto a la prisión preventiva.</li><li>• Sin desconocer el contenido del artículo 20, apartado A, citado, sobre que en toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención que constituye una garantía del reo; pero no que exclusivamente se califique como prisión preventiva la de primera instancia, cuestión que haría incomprensible el cómputo, cuando la resolución de la apelación ordenase la reposición del procedimiento.</li></ul> |



- Aún más cuando revoque la sentencia absolutoria de primera instancia, en la que no se consideraría la prisión preventiva por haberse absuelto; de ahí que en las sentencias primigenias sólo se establezca la fecha en que inició la prisión preventiva pero no cuando concluye.
- Así, como lo ha definido la Primera Sala de la Suprema Corte, el cómputo del tiempo de la prisión preventiva para descontarse de la pena impuesta es obligación no sólo del órgano de primera instancia, sino también del *ad quem* al resolver y asumir jurisdicción y analizar el recurso de apelación propuesto.
- Reiteró que la prisión preventiva debe ser computada por el Juez, pero también por el tribunal de alzada; para respetar la garantía consagrada a favor del sentenciado de que a toda pena de prisión debe computársele el tiempo de prisión preventiva y actualizará el mismo hasta la fecha en que se emita su resolución; en el que determinará el plazo del tiempo que duró la prisión preventiva para que la autoridad administrativa haga las operaciones conducentes.
- Incluso es correcto que el reo se ponga a disposición del Ejecutivo, una vez que pronuncia la ejecutoria o quede firme la sentencia de primera instancia y no al pronunciarse esta última pese a ser impugnada mediante el recurso de apelación, pues se considera que hasta aquel momento concluye la prisión preventiva y se inicia la ejecución de la condena.
- Ello no contraviene la jurisprudencia 1a./J. 91/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (completo), de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR, AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA".
- Así, lo consideró porque la misma alude sólo a la obligación del juzgador al dictar sentencia la cual emerge del artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo constitucional (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008).
- Además, la misma no refiere que la segunda instancia esté excluida de realizar el mismo cómputo y mucho menos actualizarlo, pues no debe perderse de vista que el tribunal de alzada también es juzgador, por tanto le resulta aplicable dicha jurisprudencia.



|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <ul style="list-style-type: none"><li>Entonces si el tribunal responsable estableció que el cómputo de prisión preventiva inició a partir del dos de mayo de dos mil siete, fecha en la que dijo se ejecutó la orden de aprehensión, hasta la fecha en que se le dictó sentencia de primera instancia y se le condenó a sufrir una pena de prisión, ello es incorrecto, pues debió establecer que la misma, seguía corriendo hasta el dictado de la resolución en el toca de apelación.</li></ul> |
| Criterio: | <b><i>Tesis que emitió: "PRISIÓN PREVENTIVA. LA OBLIGACIÓN DE COMPUTARLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA NO ES SÓLO PARA EL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA NI CONCLUYE CON EL DICTADO DE SU SENTENCIA, SINO QUE AQUÉLLA PERSISTE PARA EL TRIBUNAL DE ALZADA AL ASUMIR JURISDICCIÓN Y RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."</i></b>                                                                                                                           |

**V. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA  
DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS.**

25. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que para que se actualice la contradicción de criterios basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>10</sup> Asimismo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también refiere a la tesis aislada P. XLVII/2009.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, de rubro y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

<sup>11</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde



26. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

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

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

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

27. Para verificar la actualización de los requisitos de existencia respecto de los criterios efectivamente divergentes, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir (de manera sintética) las decisiones adoptadas por

---

un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."



cada uno de los tribunales, cuyas resoluciones integran la presente contradicción de criterios:

| TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.<br><br>A.D. *****                                                                                                                                                                                                                                                                                             | SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.<br><br>A.D. *****                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO<br><br>A.D. *****                                                                                                                                                                                                                                | SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.<br><br>REC. REV. *****                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Acto reclamado:</b> <u>La sentencia de diez de junio de dos mil dieciséis</u>, dictada por la Segunda Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (asumió que la pena privativa de libertad se computaría en el área destinada a sentenciados, por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, con abono de la prisión preventiva sufrida).</p> | <p><b>Acto reclamado:</b> <u>La sentencia de veinte de noviembre de dos mil diecinueve</u>, dictada por el Segundo Tribunal de Alzada en Materia Penal de Ecatepec, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (la pena privativa de libertad debía computarse a partir de que el apelante fue detenido derivado de los hechos que originaron el proceso, sin precisar el cómputo total de los días que deben descontarse por concepto de prisión preventiva).</p> | <p><b>Acto reclamado:</b> <u>La sentencia de diez de junio de dos mil diez</u>, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado Regional del Primer Circuito en Sonora (asumió como obligación computar el tiempo de la prisión preventiva; desde la ejecución de la orden de aprehensión hasta que se dictó la sentencia natural).</p> | <p><b>Acto reclamado:</b> La privación de la libertad (septiembre de 2000) a pesar de haberse cumplido la pena de prisión impuesta, el quejoso reclamó que seguía privado de su libertad, por lo que interpuso recurso en contra del Director Ejecutivo de Sanciones Penales dependiente de la Secretaría de Gobierno del D.F. y Director del Centro Penitenciario de Santa Martha Acatitla.</p> <p>A.I. Negó el amparo y se recurrió en revisión, el cual se concedió.</p> <p>El Juez Federal que conoció dictó nueva sentencia en donde sobreseyó en el juicio y por el otro, negó el amparo (4 de agosto de 2011).</p> |



| Resolución del Tribunal Colegiado:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Resolución del Tribunal Colegiado:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Resolución del Tribunal Colegiado:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Resolución del Tribunal Colegiado:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Al atender el planteamiento relativo a determinar ¿quién es la autoridad responsable de realizar el cómputo de la prisión preventiva en el abono de la pena impuesta? Determinó que:</p> <p>Con base en el artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal <b>-que ya se encontraba en vigor-</b> la Autoridad Penitenciaria es la única responsable para determinar el día en que iniciará el cómputo de la pena privativa de la libertad.</p> | <p>Con el objeto de dar respuesta a la interrogante consistente en ¿quién es la autoridad que tendrá la obligación de computar el abono de los días de la prisión preventiva en la pena impuesta?</p> <p>Sostuvo que le corresponde únicamente al tribunal responsable de imponer la pena el ejercicio de cómputo de conformidad con el artículo 20, apartado B, fracción IX, tercer párrafo, de la Constitución Política.</p> <p>Además, agregó que esta tarea no sólo recae en el Juez de Ejecución <b>-con motivo de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal-</b> sino que también deberá hacerlo la autoridad que emita la sentencia.</p> | <p>En el estudio del caso, el tribunal analizó lo relativo al cómputo de la prisión preventiva. La base argumentativa refirió al <b>texto del artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución. No obstante, por la temporalidad del caso, indicó que sólo es aplicable el Código de Procedimientos Penales Local y no la Ley Nacional de Ejecución Penal.</b></p> <p>Por ello, concluyó que la obligación de computar el descuento de tiempo recae no sólo en la primera instancia, ésta persiste si es que se presentaran recursos de apelación para el tribunal de alzada.</p> | <p>En el tema del cómputo de la prisión preventiva, el tribunal sostuvo que le corresponde al juzgador que dicte la sentencia y no la autoridad ejecutora.</p> <p>Cierto es que el tribunal no inadvirtió que, en ese momento procesal, ya se encontraba en vigor la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, <b>señaló que para este caso no era aplicable</b>, pues la causa penal instruida al quejoso fue iniciada con <b>anterioridad a su vigencia</b>, conforme lo establece su artículo Transitorio Cuarto.</p> |

## VI. CRITERIOS QUE NO PARTICIPAN EN LA CONTRADICCIÓN

28. De conformidad con el análisis realizado por los tribunales referidos, es claro que existen interpretaciones contradictorias sobre un mismo punto. Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la interrogante por resolver debe versarse a las nuevas figuras y la interpretación de los artículos que introduce la Ley Nacional de Ejecución Penal; lo anterior es así, porque el criterio que se podría estimar como disidente es el pronunciado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, mismo que fue emitido cuando estaba en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal.





29. Esto es, la denuncia de contradicción de criterios se hace por parte del quejoso en el juicio de amparo \*\*\*\*\*, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal, al considerar que la doctrina propuesta por dicho órgano de garantías (emitido después del dieciséis de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal), era discrepante respecto de los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados Tercero y Sexto en Materia Penal del Primer Circuito, así como Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

30. Ahora bien, de los criterios emitidos por los tribunales posiblemente disidentes, se advierte que el único que emitió su resolución cuando estaba en vigor dicha ley es el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito; ante esa situación, resulta claro que el resto de los tribunales no participan en dicha contradicción de criterios, porque para resolver no tomaron en cuenta la misma legislación.<sup>12</sup>

31. Esto es, en sus argumentaciones aparentemente contradictorias, si bien los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico, lo hacen fundándose en disposiciones legales distintas; por lo que no puede sostenerse que exista discrepancia en ese sentido.

## VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

32. **Esta Primera Sala resuelve que existe contradicción de criterios,** respecto al criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*, y el diverso emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, pronunciado en el amparo directo \*\*\*\*\*, como se había adelantado.

<sup>12</sup> Véase el texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFERENTE. Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidieran en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 93.



33. Lo anterior, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes, lo que se reflejó en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

34. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el estudio de un mismo problema jurídico, relativo a determinar qué autoridad es la que debe realizar el cómputo de la prisión preventiva para el abono de la pena impuesta. Sin embargo, arribaron a diferentes conclusiones:

35. En primer lugar, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, tomó en consideración lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal y concluyó que no existe ilegalidad en el hecho de que la autoridad responsable no haya especificado la duración exacta del tiempo de prisión preventiva que debía abonarse a la pena de prisión impuesta; ya que conforme al numeral señalado, corresponde a la autoridad penitenciaria determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de libertad, que incluirá el tiempo en detención, la prisión preventiva y el arresto domiciliario.

36. Mientras que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** afirmó que, a fin de otorgar certidumbre al quejoso, la responsable estaba obligada a establecer con exactitud los días en que el quejoso estuvo restringido de la libertad en prisión preventiva, no sólo a partir de cuándo, sino el lapso total que comprende ésta, hasta que se emita la sentencia de segunda instancia; lo anterior conforme a la jurisprudencia 1a./J. 91/2009 emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR, AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA."

37. Esto es, ya que dicha obligación dimana precisamente del artículo 20 constitucional, apartado B, fracción IX, párrafo tercero, por lo que aun y cuando estuviera en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, no correspondía únicamente al Juez de Ejecución esa obligación.

38. En ese orden de ideas, se aprecian posturas divergentes que llevan a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a determinar que el diferendo que existe se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:



### **¿Quién es la autoridad responsable de realizar el cómputo de la prisión preventiva para el abono en la pena impuesta conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal?**

39. Sin que sea óbice para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que la postura sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, no se haya visto reflejada en una tesis, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

40. Al respecto, esta Primera Sala recuerda la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

41. Y tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el que los hechos que motivaron el ejercicio jurisdiccional del



Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito acontecieron cuando todavía no estaba vigente la Ley Nacional de Ejecución Penal; porque al momento de emitir su determinación jurisdiccional ya estaba en vigor dicho ordenamiento, por lo que resolvió conforme a su contenido.

42. Lo anterior, porque esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el hecho de que el criterio emitido por alguno de los órganos constitucionales pudiera ser erróneo o inaplicable, tampoco es razón para decretar la existencia de la contradicción de criterios, pues el fin fundamental de esta vía, es terminar con la incertidumbre generada para la ciudadanía e instancias judiciales por la existencia de ideas contradictorias.

43. Situación que salva la diferencia entre los razonamientos legales que emplearon los tribunales contendientes, para sustentar sus correspondientes criterios; esto es, no podría determinarse la inexistencia de contradicción de criterios por esa sola circunstancia, cuando es precisamente el fundamento que emplearon, lo que los llevó a resolver en el sentido que lo hicieron.

44. La afirmación anterior se realiza conforme a la jurisprudencia en materia común P./J. 3/2010, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues **el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento**, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Ade-



más, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

## VIII. ESTUDIO DE FONDO.

45. A fin de responder las preguntas formuladas, el estudio del presente asunto se realizará bajo el desarrollo de los siguientes temas: **i) La competencia de las autoridades jurisdiccionales y penitenciarias conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal; ii) Respuesta a la interrogante materia de estudio.**

### **i) La competencia de las autoridades jurisdiccionales y penitenciarias conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

46. En un primer momento se debe resaltar que el criterio que aquí se delimita es el aplicable para los asuntos iniciados con posterioridad a la entrada en trámite de la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis; porque, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo tercero transitorio de dicho cuerpo normativo,<sup>13</sup> es decir, para los procedimientos que se encontraban en trámite a su entrada en vigor, resulta aplicable el criterio emitido por esta Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 91/2009.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.

<sup>14</sup> "PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR, AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA. Conforme al artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-



47. En efecto, se recuerda lo establecido por esta Primera Sala en las contradicciones de criterios 567/2019;<sup>15</sup> 101/2021,<sup>16</sup> y 64/2021.<sup>17</sup> La reforma al sistema de ejecución penal modificó la idea tradicionalista del sistema penitenciario en el país. Antes, la ejecución de penas estaba bajo el control del Poder Ejecutivo, por ello, fue necesario modificar la estructura para que el Poder Judicial fuera el único con la facultad de realizar esa actividad.

48. Otro de los puntos focales de esta reforma es evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, por tanto, el Poder Judicial es quien vigila el cumplimiento de la pena –conforme a lo determinado por el Juez respectivo–. En consecuencia, se erradica la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de las sanciones. Todo esto siempre regido por el respeto y garantía a los derechos humanos.

49. En esos mismos precedentes, se destacó que con motivo de las citadas reformas y con el propósito de lograr la unificación de procedimientos y criterios, el legislador federal otorgó facultades al Congreso de la Unión para crear una legislación única en materia de ejecución penal.

50. La finalidad de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma

---

nos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), el inculcado tiene la garantía de que en toda pena de prisión impuesta en una sentencia deberá computarse el tiempo de la detención, esto es, de la prisión preventiva. En este sentido, y tomando en cuenta que el artículo 21 constitucional dispone que la imposición de las penas es facultad exclusiva de los órganos jurisdiccionales, se concluye que corresponde al juzgador, al dictar la sentencia, computar el tiempo que el reo estuvo sujeto a prisión preventiva para que se le descuente de la pena de prisión impuesta. Esto es, la autoridad jurisdiccional deberá señalar en la sentencia el lapso que aquél estuvo recluso en prisión preventiva, es decir, desde que se le dictó auto de formal prisión o que fue aprehendido, hasta el día del dictado de la sentencia, a fin de que la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, aplique el descuento respectivo."

<sup>15</sup> Resolución del 19 de mayo de 2021. Aprobado por mayoría de cuatro votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá.

<sup>16</sup> Resolución del 14 de julio de 2021. Aprobado por mayoría de tres votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá y con la ausencia del voto del Ministro Ortiz Mena.

<sup>17</sup> Resolución del 25 de agosto de 2021. Unanimidad de cuatro votos con ausencia del Ministro González Alcántara Carrancá.



constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.

51. Por lo anterior, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis fue publicada la Ley Nacional de Ejecución Penal que contempla una delimitación de las funciones de las distintas autoridades que intervienen en la ejecución de las sanciones y en el internamiento preventivo. **Igualmente establece, explícitamente, que la imposición de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial.**

52. Una vez comprendido ello, se abordará el nuevo criterio introducido por esta Ley Nacional de Ejecución Penal al caso en concreto y para los efectos de dilucidar los criterios contendientes.

53. Este cuerpo normativo concreta **la figura del "Juez de Ejecución", para clarificar el procedimiento de ejecución de resoluciones condenatorias y la delimitación de reglas para sanciones no privativas de libertad.** Así como sustraer del Poder Ejecutivo las facultades para administrar la duración de las sentencias, para fortalecer la separación de funciones entre poderes, en consecuencia, **convirtió a las autoridades penitenciarias en auxiliaadoras de las personas juzgadas:**

"De igual forma, se produjo una división de funciones, otorgándole a cada ámbito de poder lo que le corresponde en materia de ejecución de sanciones, esto es: al Poder Ejecutivo la administración de las prisiones y al **Poder Judicial lo relativo al régimen de modificación y duración de las penas, incluido la vigilancia de la legalidad en la ejecución de las mismas.**

"Ahora bien, partiendo de que la **ejecución de la pena** constituye la materialización del ejercicio de una potestad estatal, que debe ser ejercida bajo ciertas condiciones y garantías legales de naturaleza sustantiva, procesal y ejecutiva, un componente fundamental de la reforma ha sido la creación de la figura del **Juez de Ejecución de Sanciones Penales, el cual ha surgido como una**



## **necesidad de mantener un control de legalidad dentro del ámbito de acción de la Administración Penitenciaria."**<sup>18</sup>

54. Es claro que la única intención de este cuerpo normativo es la división clara de las tareas. Por ende, a lo largo de los artículos se encuentra explicado el rol que tendrá cada autoridad.

55. En efecto, en el propio cuerpo normativo, en específico en los artículos 14 y 15, se delimita el marco de actuación de la autoridad penitenciaria:

### **"Artículo 14. De la Autoridad Penitenciaria.**

"La Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas.

"Corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local, según su competencia, a través de las Autoridades Penitenciarias señaladas en las disposiciones legales, la ejecución material de la prisión preventiva, así como de las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, así como la administración y operación del Sistema Penitenciario."

**"Artículo 15. Funciones de la Autoridad Penitenciaria.** La Autoridad Penitenciaria deberá llevar a cabo las siguientes funciones básicas:

"I. Garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario;

<sup>18</sup> Extracto de la exposición de motivos de la *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ejecución de Sanciones Penales única para la República Mexicana"*, Publicada en la Gaceta No. LXII/1SPR-15/41830, 26 de junio de 2013.





"II. Procurar la reinserción social efectiva mediante los distintos programas institucionales;

"III. Gestionar la Custodia Penitenciaria;

"IV. Entregar al Juez de Ejecución, a solicitud fundada de parte, la información para la realización del cómputo de las penas y abono del tiempo de la prisión preventiva o resguardo en el propio domicilio cumplidos por la persona sentenciada;

"V. Dar aviso al Juez de Ejecución, cuando menos cinco días hábiles previos al cumplimiento de la pena, acerca de la extinción de la pena o medida de seguridad, una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia ejecutoriada;

"VI. Autorizar el acceso a particulares y autoridades a los Centros Penitenciarios, quienes deberán acatar en todo momento las disposiciones aplicables y de seguridad aplicables, en los términos, condiciones y plazos que establece esta Ley;

"VII. Imponer y ejecutar las medidas disciplinarias a las personas privadas de la libertad por violación al régimen de disciplina, sin que con ellas se menoscabe su dignidad ni se vulneren sus derechos humanos;

"VII. Ejecutar el traslado de las personas privadas de la libertad y notificar al órgano jurisdiccional correspondiente de tal circunstancia inmediatamente y por escrito, anexando copia certificada de la autorización del traslado;

"IX. Realizar propuestas o hacer llegar solicitudes de otorgamiento de beneficios que supongan una modificación a las condiciones de cumplimiento de la pena o una reducción de la misma a favor de las personas sentenciadas;

"X. Presentar al Juez de Ejecución el diagnóstico médico especializado en el que se determine el padecimiento físico o mental, crónico, continuo, irreversible y con tratamiento asilar que presente la persona privada de la libertad, con el propósito de abrir la vía incidental tendiente a la modificación de la ejecución de la pena por la causal que corresponda y en los términos previstos por la legislación aplicable;



"XI. Ejecutar, controlar, vigilar y dar seguimiento a las penas y medidas de seguridad que imponga o modifiquen tanto el órgano jurisdiccional como el Juez de Ejecución;

"XII. Aplicar las sanciones penales impuestas por los órganos jurisdiccionales y que se cumplan en los Centros;

"XIII. Aplicar las medidas de seguridad o vigilancia a las personas privadas de la libertad que lo requieran;

"XIV. Promover ante las autoridades judiciales las acciones dentro del ámbito de su competencia y cumplir los mandatos de las autoridades judiciales;

"X. Brindar servicios de mediación para la solución de conflictos interpersonales derivados de las condiciones de convivencia interna del Centro, y de justicia restaurativa en términos de esta Ley, y

"XVI. Las demás que le confieran las leyes, reglamentos y decretos."

56. A partir de lo anterior, podemos delimitar a la autoridad penitenciaria como un órgano que pertenece tanto al Poder Ejecutivo, Federal, como local, que tiene como función la organización, administración y operación del sistema penitenciario federal o estatal, cuyas funciones, entre otras, es procurar la reinserción social de la persona sujeta a la pena, a través de programas educativos, laborales, de capacitación, salud y deporte.<sup>19</sup>

57. Al respecto, es conveniente resaltar la función delimitada en la fracción IV del artículo 15 transcrito, conforme a la cual, a solicitud fundada del Juez de Ejecución, deberá entregarle toda la información necesaria para la realización del cómputo de las penas y abono del tiempo de la prisión preventiva o resguardo en el propio domicilio cumplidos por la persona sentenciada.

<sup>19</sup> Véase: Dagdug Kalife, A. *Manual de Derecho Procesal Penal. Teoría y Práctica*, 3a. Edición, 2021, Capítulo XI, p. 794.



58. En cuanto a las funciones del Juez de Ejecución, la propia ley, en sus artículos 24 y 25, delimita lo siguiente:

**"Artículo 24. Jueces de Ejecución.** El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley. Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución. Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales. La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales."

**"Artículo 25. Competencias del Juez de Ejecución.** En las competencias a que se refiere el artículo anterior, el Juez de Ejecución deberá observar lo siguiente:

"I. Garantizar a las personas privadas de la libertad, en el ejercicio de sus atribuciones, el goce de los derechos y garantías fundamentales que le reconoce la Constitución, los Tratados Internacionales, demás disposiciones legales y esta Ley;

"II. Garantizar que la sentencia condenatoria se ejecute en sus términos, salvaguardando la invariabilidad de la cosa juzgada con los ajustes que la presente legislación permita;

"III. Decretar como medidas de seguridad, la custodia de la persona privada de la libertad que llegue a padecer enfermedad mental de tipo crónico, continuo e irreversible a cargo de una institución del sector salud, representante legal o tutor, para que se le brinde atención, trato y tratamiento de tipo asilar;

"IV. Sustanciar y resolver los incidentes que se promuevan para lograr el cumplimiento del pago de la reparación del daño, así como los demás que se promuevan con motivo de la ejecución de sanciones penales;



"V. Garantizar a las personas privadas de la libertad su defensa en el procedimiento de ejecución;

"VI. Aplicar la ley más favorable a las personas privadas de la libertad;

"VII. Establecer las modalidades sobre las condiciones de supervisión establecidas para los supuestos de libertad condicionada, sustitución de penas y permisos especiales;

"VIII. Rehabilitar los derechos de la persona sentenciada una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, así como en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia;

"IX. Imponer los medios de apremio que procedan para hacer cumplir sus resoluciones;

"X. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos le confieran."

59. Así la figura del Juez de Ejecución emerge como órgano jurisdiccional encargado de resolver todo lo relativo al cumplimiento, modificación, sustitución y extinción de las penas o medidas de seguridad, así como lo relativo a la salvaguarda de los derechos fundamentales que pudieran verse comprometidos en la propia ejecución de la pena o medida de seguridad.

60. Una vez comprendido ello, continuaremos con lo que marca la Ley Nacional de Ejecución Penal para el cómputo de la prisión preventiva como abono en la pena impuesta, con tal objetivo es necesario delimitar que el Procedimiento de Ejecución implica desde que se dicta una sentencia condenatoria que haya causado estado, hasta que el condenado haya cumplido con la pena o medida de seguridad impuesta en la sentencia respectiva.

61. En el título cuarto "Del procedimiento de ejecución", de la Ley Nacional de Ejecución Penal se desprenden una serie de artículos que marcan las pautas para la interrogante en cuestión. En particular, los artículos 100, 101, 103 y 106:



**"Artículo 100.** Ejecución de la sentencia. **El Juez de Ejecución dará trámite a los procedimientos que correspondan a la Ejecución de Sentencia,** para dar cumplimiento al fallo emitido por el Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento en los términos establecidos por esta Ley, por el Código y demás leyes penales aplicables."

**"Artículo 101.** Tipos de resoluciones que ejecutará el Juez de Ejecución. **El Juez de Ejecución deberá cumplimentar las sentencias condenatorias y firmes. ..."**

**"Artículo 103.** Inicio de la Ejecución. La administración del Juzgado de Ejecución al recibir la sentencia o el auto por el que se impone la prisión preventiva, generará un número de registro y procederá a turnarlo al Juez de Ejecución competente, para que proceda a dar cumplimiento a tales resoluciones judiciales.

"Una vez recibidor por el Juez de Ejecución, la sentencia y el auto que la declare ejecutoriada, dentro de los tres días siguientes dictará el auto de inicio al procedimiento ordinario de ejecución; y en su caso prevendrá para que se subsanen errores u omisiones en la documentación correspondiente en el plazo de tres días.

"Se ordenará asimismo la notificación al Ministerio Público, a la persona presentada y a su defensor.

"El Juez de Ejecución prevendrá al sentenciado para que, dentro del término de tres días, designe un Defensor Particular y, si no lo hiciera, se le designará un Defensor Público, para que lo asista durante el procedimiento de ejecución en los términos de esta Ley, de la Ley Orgánica respectiva y del Código.

**"El Juez de Ejecución solicitará a la Autoridad Penitenciaria que en el término de tres días remita la información correspondiente, para la realización del cómputo de las penas y abonará el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado."**

**"Artículo 106.** Cómputo de la pena. **El Juez de Ejecución deberá hacer el cómputo de la pena y abonará el tiempo de la prisión preventiva o arresto**



**domiciliario cumplidos por el sentenciado, con base en la información remitida por la Autoridad Penitenciaria, y de las constancias que el Juez o Tribunal de enjuiciamiento le notificó en su momento, a fin de determinar con precisión la fecha en la que se dará por compurgada.**

"El cómputo podrá ser modificado por el Juez de Ejecución durante el procedimiento de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable.

"Cuando para el cómputo se establezca el orden de compurgación de las penas impuestas en diversos procesos, se dará aviso al resto de los jueces.

"El Ministerio Público, la víctima o el ofendido podrán oponerse al cómputo de la pena, en caso de que consideren, éste se realizó de manera incorrecta; en tal supuesto, deberán aportar los elementos necesarios para realizar la verificación correspondiente.

"Una vez cumplida la sentencia, el Juez de Ejecución a través del auto respectivo, determinará tal circunstancia."

62. Como se advierte con la lectura de los preceptos transcritos con anterioridad, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece de manera específica el procedimiento de ejecución de las sentencias penales, que inicia precisamente con la remisión de la sentencia ejecutoriada por parte del Juez o Tribunal o Enjuiciamiento al Juez de Ejecución, quien dictará el auto de inicio del procedimiento ordinario respectivo con ayuda de la autoridad penitenciaria.

63. Así, de estos artículos se concluyen dos puntos. Primero, que es facultad del Juez de Ejecución lo relativo al cumplimiento de la sentencia condenatoria y, sobre todo, el cómputo de las penas y abono de la prisión preventiva. Segundo, que el rol de la autoridad penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento es únicamente proporcionar la información solicitada para que la persona juzgadora de ejecución pueda realizar sus funciones.

64. Ahora bien, el artículo 118 de esta misma Ley Nacional indica:



**"Artículo 118.** Controversia sobre la duración, modificación y extinción de la pena. La Autoridad Penitenciaria es la competente para determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de la libertad, que incluirá el tiempo de la detención, la prisión preventiva y el arresto domiciliario.

"La persona sentenciada, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el **Juez de Ejecución** para obtener una resolución judicial cuando surja alguna controversia respecto de alguna de las siguientes cuestiones:

"...

**"VII. El cómputo del tiempo de prisión preventiva para efecto del cumplimiento de la pena; y, ..."**

65. Es decir, a lo que se refiere este artículo es **únicamente que la Autoridad Penitenciaria, al tener la información de ingresos, tendrá que proporcionar la información para que la o el Juez de Ejecución realice el cómputo.** Además, se refuerza esta idea al ser esta autoridad jurisdiccional la que tendrá que resolver las controversias sobre esa materia.

66. Precisado lo anterior, esta Primera Sala procede a responder la pregunta de esta contradicción de criterios.

## **ii) Respuesta a la interrogante materia de estudio.**

67. Esta Primera Sala considera que, conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, la autoridad que debe hacer el cómputo de la prisión preventiva para sumarlo a la pena **corresponde a la o el Juez de Ejecución quien será auxiliado por la Autoridad Penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento. Cómputo que será precisado de forma exacta.**

68. La afirmación anterior va de la mano con la interpretación que se ha dado del artículo 20, apartado B, fracción IX, de la Constitución, puesto que es derecho de toda persona imputada:



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

"B. De los derechos de toda persona imputada

"IX. ... En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

**"En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención."**

69. En ese sentido, se coincide con el artículo 21 constitucional, que dispone que la imposición de las penas sólo corresponde a la autoridad judicial:

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

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

70. Como ya se ha precisado, la lectura de estos artículos constitucionales tiene que ir acompañada de la nueva visión y figuras que se encuentran en la Ley Nacional de Ejecución Penal. En otras palabras, el papel que tiene la o el Juez de Ejecución es conforme a la facultad exclusiva que tiene el Poder Judicial para la individualización de las penas.





71. En efecto, no hay duda de que corresponde al Juez o Tribunal de Enjuiciamiento la individualización judicial de la pena. Además, conforme al artículo 406<sup>20</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales, corresponde a esta misma autoridad precisar el día desde el cual empezará a contarse y fijar el tiempo de detención o prisión preventiva base.

72. Lo anterior no significa que esta determinación vincule al Juzgado de Ejecución. Ello porque, si bien a partir de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se determinó que el cómputo de las penas y abono del tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario le es específico a la autoridad judicial de ejecución; no obstante, para realizar su labor, de conformidad con el artículo 106 –transcrito con anterioridad–, su decisión deberá estar basada en las constancias remitidas por el Tribunal de Enjuiciamiento y la Autoridad Penitenciaria.

73. Al final, lo que persiste es una función de cooperación entre autoridades. Sin embargo, cada una tiene un papel claro. En ese tenor, la autoridad penitenciaria sólo puede auxiliar en el cumplimiento de la sentencia y no determinar –como un tribunal– qué día iniciará o terminará ésta.

74. En resumen, esta Primera Sala concluye que la autoridad jurisdiccional a la que corresponde **realizar el cómputo sufrido por prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado, es el Juez de Ejecución, quien revisará que el mismo se haga de forma exacta, sobre el tiempo que duró esa medida cautelar**, con la información que al respecto brinde el Tribunal de Enjuiciamiento y **la autoridad penitenciaria**.

75. Además, que es **errónea la afirmación de** que deberán ser todas las instancias judiciales las que tendrán que establecer el cómputo. Ello, porque obligar a que cada una lo haga sería contrario a los roles marcados por la Ley Nacional de Ejecución Penal y, en consecuencia, una clara falta a sus competencias.

<sup>20</sup> "Artículo 406. Sentencia condenatoria. La sentencia condenatoria fijará las penas, o en su caso la medida de seguridad, y se pronunciará sobre la suspensión de las mismas y la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la privación o restricción de libertad previstas en la ley. "La sentencia que condenare a una pena privativa de la libertad, deberá expresar con toda precisión el día desde el cual empezará a contarse y fijará el tiempo de detención o prisión preventiva que deberá servir de base para su cumplimiento (...)."



## IX. CRITERIO QUE DEBE PREVALECEER EN ESTA CONTRADICCIÓN.

76. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo,<sup>21</sup> el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

CÓMPUTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA O ARRESTO DOMICILIARIO EN ABONO A LA PENA IMPUESTA. CORRESPONDE A LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN, QUIEN SERÁ AUXILIADO POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA Y EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO RESPECTIVO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron puntos contrarios sobre quién es la autoridad responsable de realizar el cómputo de la prisión preventiva o arresto domiciliario para el abono en la pena impuesta conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que de una lectura sistemática de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales y en cumplimiento a los nuevos lineamientos en el sistema penitenciario, es competencia única del Juzgado de Ejecución realizar el cómputo de la prisión preventiva o arresto domiciliario en abono a la pena impuesta, quien para tal efecto se auxiliará de la información que le proporcionen la autoridad penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento.

Justificación: Conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es claro que la individualización de las penas es una facultad exclusiva de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, a partir de la emisión de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se debe advertir la existencia de una autoridad jurisdiccional específica para la realización del cómputo de las penas, abonando el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplido por el sentenciado. En efecto, la ley de la materia establece de forma clara, en sus artículos 100, 101, 103, 106 y 118, que la o el Juez de Ejecu-

<sup>21</sup> "Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia."



ción son los únicos responsables de realizar dicho cómputo, con la información que brinden sobre el particular la autoridad penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento, con fundamento en el artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su carácter de entes auxiliares en esta actividad.

77. Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios en los términos precisados en el apartado séptimo de la presente ejecutoria.

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

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 27/2001, 1a./J. 100/2007, P. XLVII/2009, 1a./J. 91/2009, P./J. 3/2010 y V.1o.P.A.41 P citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, abril de 2001, página 77; XXVIII, agosto de 2008, página 26; XXX, julio de 2009, página 67; XXX, noviembre de 2009, página 325; XXXI, febrero de 2010, página 6 y XXXIII, marzo de 2011, página 2404, con números de registro digital: 189998, 169073, 166996, 165942, 165306 y 162504, respectivamente.

Las tesis aisladas P. I/2012 (10a.) y I.6o.P.3 P (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9 y VI, Tomo 2, marzo de 2012, página 1325, con números de registro digital: 2000331 y 2000427, respectivamente.

La tesis aislada II.2o.P.109 P (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, página 2608, con número de registro digital: 2023176.

Las tesis de jurisprudencia de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. COMPRENDE EL TIEMPO EN QUE LA PERSONA SUJETA AL PROCEDIMIENTO PENAL PERMANECE PRIVADA DE SU LIBERTAD, DESDE SU DETENCIÓN HASTA QUE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA CAUSE ESTADO O SE DICTE LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO." y aisladas de títulos y subtítulos: "PRINCIPIO DE UNIDAD DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. SU PREVISIÓN CONSTITUCIONAL." y "PRISIÓN PREVENTIVA. SU INDEBIDA SOBREPOSICIÓN O DOBLE DISMINUCIÓN A LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD IMPUESTA EN MATERIA PENAL FEDERAL.", citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con la clave 1a./J. 35/2012 (10a.) y números de identificación 1a. CCCLXIII/2015 (10a.) y 1a. CCCLXIV/2015 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 720 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, páginas 990 y 991, con números de registro digital: 2000631, 2010507 y 2010508, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**CÓMPUTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA O ARRESTO DOMICILIARIO EN ABONO A LA PENA IMPUESTA. CORRESPONDE A LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN, QUIEN SERÁ AUXILIADO POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA Y EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO RESPECTIVO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron puntos contrarios sobre quién es la autoridad responsable de realizar el cómputo de la prisión preventiva o arresto domiciliario para el abono en la pena impuesta conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que de una lectura sistemática de la Ley Nacional de Ejecución Penal, del Código Nacional de Procedimientos Penales y en cumplimiento a los nuevos lineamientos en el sistema penitenciario, es competencia única del Juzgado de Ejecución realizar el cómputo de la prisión preventiva o arresto domiciliario en abono a la pena impuesta, quien para tal efecto se auxiliará de la información que le proporcionen la autoridad penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento.

Justificación: Conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es claro que la individualización de las penas es una facultad exclusiva de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, a partir de la emisión de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se debe advertir la existencia de una autoridad jurisdiccional específica para la realización del cómputo de las penas, abonando el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplido por el sentenciado. En efecto, la ley de la materia establece de forma clara, en sus artículos 100, 101, 103, 106 y 118, que la o el Juez de Ejecución son los únicos responsables de realizar dicho cómputo, con la información que brinden sobre el particular la autoridad penitenciaria y el Tribunal de Enjuiciamiento, con fundamento en el artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su carácter de entes auxiliares en esta actividad.

1a./J. 86/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 323/2022. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 22 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 143/2021 en el que, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, concluyó que no existe ilegalidad en el hecho de que la autoridad responsable no haya especificado la duración exacta del tiempo de prisión preventiva que debía abonarse a la pena de prisión impuesta porque, conforme al numeral señalado, corresponde a la autoridad penitenciaria determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de libertad, que incluirá el tiempo en detención, la prisión preventiva y el arresto domiciliario; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 52/2020, el cual dio origen a la tesis aislada II.2o.P.109 P (10a.), de título y subtítulo: "PRISIÓN PREVENTIVA. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN PENAL PARA REALIZAR EL CÓMPUTO DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD Y DETERMINAR CON PRECISIÓN LA FECHA EN QUE SE DARÁ POR COMPLETADA, NO EXENTA AL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA NI AL TRIBUNAL DE ALZADA DE CUMPLIR CON SU DEBER DE COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, mayo de 2021, Tomo III, página 2608, con número de registro digital: 2023176.

Tesis de jurisprudencia 86/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de junio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PUEDE INCORPORAR AGRAVIOS QUE BUSQUEN REBATIR O FORTALECER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

**DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLO LAS PARTES QUE TENGAN DERECHO A RECURRIR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

**DERECHO A LA ADHESIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU NATURALEZA ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 164/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 25 DE ENERO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

**Tema de la posible contradicción de tesis:** determinar el alcance del derecho de adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Específicamente, delimitar si su naturaleza es accesorio o autónoma, resolver quiénes son los sujetos legitimados para hacerlo valer y aclarar si existe o no una restricción en relación con los argumentos que puede incluir.



**CRITERIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EN EL AMPARO DIRECTO 117/2020:**

El Tribunal Colegiado sostuvo que la adhesión al recurso de apelación establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no es accesorio al principal, por lo que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantearlo.

Asimismo, señaló que los agravios que formulen en la adhesión pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique y no sólo deben buscar fortalecer las consideraciones que les beneficiaron.

**CRITERIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO AL RESOLVER EL AMPARO EN REVISIÓN 544/2018**

El Tribunal Colegiado sostuvo que la adhesión no es un recurso autónomo, sino que tiene una naturaleza jurídica de medio de impugnación accesorio.

En ese orden de ideas, estimó que la adhesión no puede tener el mismo alcance que la apelación ordinaria, ni proceder contra la parte de la resolución recurrida que perjudica al adherente. Según este colegiado, los agravios que se formulen en la adhesión sólo pueden buscar fortalecer las consideraciones de la determinación combatida o a hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar al adherente, en caso de que ésta no sea confirmada.

Las consideraciones de este Tribunal Colegiado dieron lugar a la tesis de rubro: **RECURSO DE APELACIÓN ADHESIVA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INTERPUESTO**

**CRITERIOS QUE DEBEN PREVALECER:**

Si existe contradicción de tesis. Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios siguientes:

**DERECHO A LA ADHESIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU NATURALEZA ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE.**

**CRITERIO JURÍDICO:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un derecho autónomo e independiente.

**DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLO LAS PARTES QUE TENGAN DERECHO A RECURRIR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

**CRITERIO JURÍDICO:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina, a partir





|  |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><b>CONTRA LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA QUE CAUSEN PERJUICIO AL ADHERENTE ES IMPROCEDENTE.</b></p> | <p>de una interpretación sistemática de los artículos 105, 456, 458 y 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la legitimación para adherirse a un recurso corresponde a todas las partes del proceso penal que, a su vez, tengan derecho a interponer un recurso de apelación.</p> <p><b>DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PUEDE INCORPORAR AGRAVIOS QUE BUSQUEN REBATIR O FORTALECER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.</b></p> <p><b>CRITERIO JURÍDICO:</b><br/>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales puede incorporar agravios que busquen rebatir o fortalecer la resolución impugnada.</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 25 de enero de 2023, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 164/2021, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.



El problema jurídico que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar, de ser existente la contradicción de tesis, el alcance del derecho de adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Específicamente, delimitar si su naturaleza es accesoria o autónoma, resolver quiénes son los sujetos legitimados para hacerlo valer y aclarar si existe o no una restricción en relación con los argumentos que puede incluir.

### Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio de 14 de junio de 2021 remitido a través del MINTERSCJN a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre la postura sustentada por el propio Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 117/2020, y el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en el amparo en revisión 544/2018.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de 21 de junio de 2021, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el asunto a trámite y ordenó formar y registrar el expediente con el número 164/2021. Asimismo, determinó que la competencia para conocer del asunto correspondía a la Primera Sala y remitió los autos para su estudio a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Además, solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito que remitiera la versión digitalizada del original o, en su caso, la copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 544/2018 de su índice, así como que informara si el criterio que sustentó se encuentra vigente.

3. Mediante acuerdo dictado el 8 de julio de 2021, la entonces presidenta de la Primera Sala ordenó que esta Sala se avocara al conocimiento del asunto y que, una vez que estuviera debidamente integrado, se enviaran los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

4. Por acuerdo de 2 de agosto de 2021, la presidencia de la Primera Sala explicó que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito



cumplió el requerimiento realizado el 21 de junio de 2021 y remitió la versión digitalizada de la resolución emitida en el amparo en revisión 544/2018 de su índice. Asimismo, informó que dicho criterio continúa vigente por lo que, al estar debidamente integrado el asunto, ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

5. **Retorno.** En sesión de 27 de abril de 2022, la Primera Sala votó un primer proyecto de sentencia. Esencialmente, dicho proyecto proponía que la apelación adhesiva no es un recurso principal, sino que tiene una naturaleza accesorio. Asimismo, sugería que sólo se encuentran legitimados para interponerla las copartes, es decir, aquellas partes que tengan intereses similares al recurrente principal. Finalmente, planteaba que los agravios hechos en la apelación adhesiva deben circunscribirse a los puntos de derecho que se controviertan en el recurso principal, aunque bajo una línea argumentativa diversa. La Primera Sala, por mayoría de tres votos,<sup>1</sup> desechó el proyecto de sentencia discutido.

6. Por acuerdo de 28 de abril de 2022, la presidencia de la Primera Sala retornó el asunto a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de sentencia.

### I. Competencia.

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, el asunto corresponde a la materia en la que se

<sup>1</sup> La Ministra y los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Juan Luis González Alcántara y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena votaron en contra del proyecto discutido. La Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron a favor.



especializa esta Primera Sala y no se requiere la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.<sup>2</sup>

## II. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II,

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



y 227, fracción II, ambos de la Ley de Amparo. La denuncia fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, órgano contendiente en la presente contradicción.

### III. Criterios denunciados.

#### **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 117/2020**

9. **Primera instancia.** Se siguió un proceso penal bajo el sistema acusatorio contra \*\*\*\*\*. El tribunal de primera instancia consideró al acusado penalmente responsable del delito de violación por equiparación con modificativa agravante (por haberse cometido por quien tenga relación con la víctima por motivos docentes).

10. **Segunda instancia.** Inconforme, el sentenciado interpuso recurso de apelación. Paralelamente, el defensor del sentenciado interpuso apelación adhesiva. El Primer Tribunal de Alzada en Materia Penal de Ecatepec del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México modificó la sentencia recurrida.<sup>3</sup> Por otra parte, desechó el recurso de apelación adhesiva.

11. **Juicio de amparo directo.** En desacuerdo con lo resuelto, el sentenciado promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento concedió el amparo solicitado, pues estimó que no admitir la apelación adhesiva implicó una violación al procedimiento.

12. Las consideraciones del Tribunal Colegiado para conceder el amparo, en esencia, fueron las siguientes:

a) En principio, explicó que el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que las partes legitimadas para interponer la apelación pueden adherirse al recurso formulado por otra de las partes en el proceso penal.

<sup>3</sup> En relación con el grado de culpabilidad establecido en primera instancia y la condena a la reparación del daño.



Según el Colegiado, como exigencia sólo se deben cumplir los requisitos formales previstos en el diverso 471 del aludido ordenamiento.

b) De acuerdo con el Colegiado, la responsable realizó una interpretación restrictiva de la procedencia del recurso de apelación adhesiva, al sostener que sólo puede interponerlo la parte a quien le favoreció la determinación respectiva y no aquella a la que le generó un perjuicio. A juicio del Colegiado, la norma no contempla de manera expresa esa restricción. En cambio, establece que se encuentra facultado para interponer la adhesión *"quien tenga derecho a recurrir"*.

c) Además, señaló que –contrario a lo resuelto por la responsable– la legislación aplicable no establece que la apelación adhesiva tenga como finalidad evitar que la alzada revoque la sentencia o fortalecer sus consideraciones. Según el Colegiado, la ley dispone que la parte que lo interponga puede formular agravios, sin delimitar la orientación o finalidad de dichos agravios.

d) Reconoció que existen criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte donde se ha asociado la apelación adhesiva con la parte que obtuvo resolución favorable. Según estos criterios, la adhesión tiene por objeto mejorar las consideraciones en la sentencia de primera instancia.<sup>4</sup>

El Colegiado explicó que dichos criterios son inaplicables a la apelación adhesiva prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues derivaron de la interpretación de las legislaciones adjetivas civiles para los Estados de Chiapas, Veracruz y el entonces Distrito Federal, así como en el Código de Comercio.

Además, aclaró que en dichas regulaciones se establece expresamente que la apelación adhesiva puede interponerse por la parte que venció. No obstante, el código penal en estudio no contempla esa restricción. En cambio, prevé que cualquiera de las partes con derecho a recurrir puede adherirse a la apelación.

<sup>4</sup> El Tribunal Colegiado citó los criterios siguientes: "APELACIÓN ADHESIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1337 DEL CÓDIGO DE COMERCIO. PROCEDE TRATÁNDOSE DE SENTENCIAS DEFINITIVAS, INTERLOCUTORIAS Y AUTOS." y "APELACIÓN ADHESIVA. NO ES UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE DEBA INTERPONERSE PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO."



e) Según el Colegiado, el derecho a adherirse previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales es una nueva institución procesal, coherente con la naturaleza y fines igualmente distintos del proceso penal acusatorio. En ese sentido, consideró equivocado recurrir a instituciones procesales como la adhesión en el juicio de amparo.

f) Explicó que la naturaleza del amparo adhesivo es diferente a la de la apelación adhesiva, pues del artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales se aprecia que en la apelación adhesiva sí existe la posibilidad de adherirse al recurso por cualquiera de las personas con derecho a recurrir.

Además, aclaró que, en el caso de la apelación adhesiva, el adherente sí está en aptitud de controvertir la resolución apelada a través de los agravios que estime pertinentes. Esta posibilidad es otorgada a cualquiera de las partes por igual, de manera que no puede hablarse de ningún tipo de ventaja en cuanto a plazos, pues la misma posibilidad hipotética la tienen todos y está claramente plasmada en el precepto en cuestión.

g) De acuerdo con el Colegiado, para apreciar el verdadero contenido del artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debe acudirse a una interpretación histórica, sistemática y progresiva, en función de los principios propios del sistema procesal acusatorio, en particular el de contradicción.

h) Conforme al Colegiado, lo primero que hay que entender es que el artículo 473 del referido Código Nacional no se refiere ni prevé un "*recurso de apelación adhesivo*", sino que lo que establece es el "*derecho a la adhesión*". Esto implica que cualquiera de las personas legitimadas para recurrir tiene la posibilidad de incorporarse a la segunda instancia iniciada con motivo del recurso de apelación.

Asimismo, el Colegiado reiteró que cualquiera de las partes puede hacer valer agravios cuando la instancia de apelación es activada por otra de las partes. A juicio del Colegiado, este diseño garantiza el principio de contradicción (incluso de concentración) en relación con los motivos de agravio y con los propios que se decidan plantear. Sin que ello implique desventaja para las partes, pues el derecho se otorga por igual.



Así, el Colegiado descartó que quien haga valer su derecho a la apelación adhesiva deba forzosamente expresar argumentos para favorecer el sentido del fallo apelado. Para el Colegiado, sería ilógico suponer que si la víctima se adhiere al recurso de la Fiscalía, que se formuló precisamente contra una sentencia de absolución, dicha víctima o su asesor debiere limitarse a fortalecer el fallo del inferior que es contrario a sus intereses; o bien, que el inculpado, adhiriéndose al recurso de su defensa, debiera pretender favorecer un fallo que le perjudicara y que precisamente por ello fue impugnado por otro de los legitimados para apelar y que presupone participa de sus mismos intereses.

i) El Colegiado puso como contexto que, en el proceso penal mexicano, la víctima y su asesor son partes con legitimación procesal propia, incluso respecto del propio ministerio público. Por ello, consideró que el ejercicio del derecho de "adhesión" a una instancia de impugnación iniciada por cualquiera de las partes legitimada para apelar, no debe asimilarse a las tradicionales condiciones de un recurso adhesivo entendido como accesorio.

j) Mencionó que, del análisis sistemático de los artículos 1o., 2, 108, 109, fracción XIV, 456, 458, 471 y 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se obtiene que existe un reconocimiento progresivo de los derechos de la víctima como titular de derechos y de los principios bajo los cuales se debe regir el proceso (inmediación, concentración, continuidad y publicidad, etcétera). Para el Colegiado, estos principios son propios del proceso penal y no se correspondía con la estructura del proceso civil o mercantil tradicional del que han derivado los criterios tradicionales sobre cómo entender los recursos adhesivos.

k) Además, señaló que la finalidad del proceso penal acusatorio no se reduce a los fines del derecho civil o mercantil derivados de las pretensiones de los particulares. Por el contrario, se habla de *"esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño ..."*. Esto implica un contexto mayor de acceso a la justicia penal dentro del marco generado conforme a la metodología de audiencias (oralidad) y conforme a los reiterados principios rectores como el de contradicción, inmediación, concentración y publicidad, lo cual debe prevalecer sin distinción de que se trate de la primera o de la segunda instancia del proceso ordinario.





l) De igual forma, destacó que del código penal aludido establece una distinción entre partes y sujetos procesales, así como el derecho a la víctima a intervenir en el juicio e interponer los recursos respectivos de manera independiente al Ministerio Público y al propio asesor jurídico.

m) Para clarificar la naturaleza del derecho de adhesión, el Colegiado hizo un examen comparativo de dicha facultad con un recurso adhesivo de corte ordinario y tradicional. El Colegiado comparó tres aspectos: a) legitimación para la interposición del recurso adhesivo; b) finalidad perseguida con la interposición; y, c) limitación o restricción en el contenido o naturaleza de los argumentos por los que se interpone el recurso.

n) En cuanto al primer aspecto de comparación, el Colegiado destacó que, tanto la Ley de Amparo como distintas legislaciones civiles y mercantiles, establecen como condición que la adhesión sólo puede realizarla *"la parte que venció"*, la que *"obtuvo sentencia favorable"* o la que tiene interés en que *"subsista"* el fallo apelado o reclamado. En cambio, el artículo 473 del Código Nacional en estudio legitima a *"quien tenga derecho a recurrir"* para hacer valer el derecho de adhesión. Conforme al mismo código, dichas partes son: el Ministerio Público, la víctima y su asesor jurídico, así como el imputado y su defensor.

o) Respecto al segundo aspecto de comparación, indicó que la finalidad de la apelación adhesiva en distintos códigos mercantiles y de procedimientos civiles, así como en el amparo adhesivo es mejorar o favorecer el fallo impugnado, o bien, que éste subsista. Según el Colegiado, esto se explica en congruencia con la legitimación, pues quien se adhiere es la parte que venció y obtuvo sentencia favorable. Sin embargo, esas características no se desprenden del artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

p) En cuanto al último aspecto comparativo, destacó que la Ley de Amparo y otras legislaciones civiles o mercantiles contemplan que los argumentos que formule el adherente deberán buscar fortalecer el fallo que favoreció a quien se adhiere y que, en todo caso, la adhesión sigue la suerte del recurso principal.

q) Con base en lo anterior, señaló que en la adhesión tradicional se limita la legitimación, finalidad y expresión de argumentos del adherente. Según el



Colegiado, estas restricciones implícitamente prohíben que con la adhesión se controvierta el fallo impugnado en cuanto a su sentido, pues se tiene como presupuesto que quien se adhiere obtuvo sentencia favorable.

Por el contrario, el derecho de adhesión se otorga por igual a cualquiera de las partes. Por ende, su naturaleza hace indispensable que la autoridad de apelación analice en su integridad los agravios del adherente dirigidos a sustentar motivos de afectación generados por el fallo impugnado.

r) A partir de lo expuesto, el Colegiado precisó que la preclusión del derecho a impugnar contempla un doble supuesto. El primero, con el vencimiento del plazo para la apelación principal u ordinaria; el segundo, en su caso, al concluir el plazo asignado con motivo de la admisión del recurso de apelación que hubiere hecho valer cualquiera de las partes restantes. Según el Colegiado, la existencia de estos dos supuestos deriva del derecho de adhesión y de los principios del proceso acusatorio. Particularmente, del principio de contradicción y del derecho de acceso a la justicia.

### **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito al resolver el amparo en revisión 544/2018**

13. **Primera instancia.** El 2 de octubre de 2017, el Juez de Control y Juicio Oral del Primer Partido Judicial en el Estado de Jalisco dictó auto de vinculación a proceso contra **\*\*\*\*\***, por su probable participación en el delito de homicidio en riña.

14. **Segunda instancia.** En desacuerdo, la parte ofendida interpuso recurso de apelación y, en respuesta, la defensora particular del imputado interpuso apelación adhesiva. La Sexta Sala del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Jalisco confirmó el auto de vinculación a proceso.

15. **Juicio de amparo.** En contra de la resolución de segunda instancia, la defensora del imputado promovió juicio de amparo. El Juez Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo indirecto 689/2018, negó el amparo solicitado.



16. El Juez de Distrito negó el amparo al considerar que, si la parte imputada no recurrió en apelación el auto de vinculación a proceso, entonces consintió dicha resolución. Asimismo, aclaró que no incidía el hecho que la defensora del imputado hubiera interpuesto apelación adhesiva. Según el Juez de Distrito, dicho medio de impugnación no es idóneo para combatir una resolución dictada por el Juez de Control, pues no tiene por objeto modificar o revocar las consideraciones vertidas por el Juez de Control, sino confirmarlas. En ese sentido, consideró que la Sala responsable no estaba obligada a pronunciarse respecto a los argumentos hechos valer en la apelación adhesiva.

17. **Recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia de amparo, la defensa del imputado y el autorizado del tercero interesado interpusieron recurso de revisión. La parte tercera interesada, además, interpuso revisión adhesiva. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito confirmó la sentencia recurrida.

18. Las consideraciones del Tribunal Colegiado para confirmar la sentencia recurrida fueron, esencialmente, las que se reseñan a continuación:

a) El Tribunal Colegiado estimó infundado que en la apelación adhesiva interpuesta por la defensa del imputado fuera posible impugnar consideraciones que agraven al imputado.

b) En principio, explicó que, conforme a lo establecido en los artículos 460, 461, 467, 471, 473, 477, 478 y 479 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la apelación adhesiva no es un recurso autónomo. Según el Colegiado, esto se explica porque el derecho a adherirse sólo surge cuando alguna de las otras partes interpone previamente el recurso de apelación ordinario.

Además, el Colegiado aclaró que, si bien el artículo 473 del ordenamiento citado no dispone que los agravios sólo pueden buscar fortalecer las consideraciones de la determinación recurrida, esa limitante proviene de la naturaleza jurídica de la apelación adhesiva, en tanto medio de impugnación accesorio.

c) A continuación, el Colegiado retomó la contradicción de tesis 483/2013 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, donde se explicó la naturaleza del



amparo adhesivo. El Colegiado reseñó que el amparo adhesivo es un medio de defensa accesorio, pues el término para su presentación inicia una vez que fue admitido el amparo que se promovió en lo principal. De esta manera, el amparo adhesivo no es un medio de defensa autónomo, sino que está estrechamente vinculado con un amparo que se haya hecho valer con anterioridad.

Además, precisó que en el amparo adhesivo es necesario acreditar requisitos como los siguientes: que se obtuvo sentencia favorable, que existe un interés en la subsistencia del acto reclamado, que se formulen argumentos que tiendan a reforzar las consideraciones vertidas en el fallo recurrido o, en su caso, que existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

d) Posteriormente, el Colegiado señaló que las bases constitucionales y legales desarrolladas por el Tribunal Pleno, en relación con el amparo adhesivo, son aplicables, por identidad jurídica sustancial, a la apelación adhesiva contemplada por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

e) A juicio del Colegiado, el amparo adhesivo y la apelación adhesiva comparten la característica de ser medios de defensa accesorios, el primero en vía de acción y la segunda como un recurso.

El Colegiado llegó a esta conclusión, porque como sucede con el amparo adhesivo y el amparo principal, la procedencia de la apelación adhesiva también depende de la interposición del recurso ordinario de apelación.

Además, el Colegiado destacó que, en la misma audiencia, tanto los apelantes principales como los adherentes pueden exponer alegatos aclaratorios. Del mismo modo, la apelación ordinaria como la adhesiva se resuelven en una sola sentencia; por lo tanto, existe una estrecha vinculación entre ambos recursos.

f) Por otra parte, el Colegiado destacó lo desarrollado por la Suprema Corte de Justicia, en relación con el objeto o contenido de los conceptos de violación adhesivos.

Según el Alto Tribunal, el artículo 182 de la Ley de Amparo establece que los conceptos de violación adhesivos deben buscar fortalecer la sentencia



definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio y que sostienen el resolutivo favorable a los intereses del adherente; o bien, pueden buscar impugnar las consideraciones que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Sin embargo, el último supuesto destacado no implica la procedencia del amparo adhesivo contra las consideraciones de la sentencia reclamada que causen un perjuicio al adherente. Esto, según la Suprema Corte, se explica por el principio de equilibrio procesal e igualdad de armas.

g) De acuerdo con el Colegiado, si la apelación adhesiva puede presentarse en el término de tres días posteriores a la recepción del traslado, y el recurso de apelación debe interponerse dentro de un plazo de tres, cinco o diez días, según se trate de un auto o de una sentencia dictada por un tribunal de enjuiciamiento, es claro que, de poder expresar agravios contra la parte de la resolución que le perjudique, el apelante adhesivo tendría una injustificada ventaja de tiempo sobre el apelante que interpuso el recurso ordinario. Mientras que el apelante principal tiene un término para hacerlo que inicia en el momento en que surte efectos la notificación de la determinación recurrida, la adhesión a la apelación puede verificarse hasta tres días después de recibido el traslado.

El Colegiado concluyó que, de admitirse que a través de la apelación adhesiva fuera posible impugnar las consideraciones de un auto o sentencia que causen perjuicio al apelante, se extendería indebidamente su oportunidad para inconformarse. Según el Colegiado, el apelante adhesivo no sólo contaría con el plazo previsto para interponer el recurso de apelación ordinario, sino que además contaría del lapso para adherirse al recurso de apelación interpuesto por otra de las partes. El Colegiado estimó que esta situación implicaría una injustificada desigualdad procesal inadmisibles.

h) A partir de lo expuesto, el Colegiado declaró infundados los agravios de la parte inconforme, quien sostenía que el Código Nacional de Procedimientos Penales no establece un límite al tipo de agravios que se pueden formular en la apelación adhesiva. El Colegiado consideró dichos argumentos infundados, pues el escenario planteado por el inconforme atenta contra los principios de igualdad y equilibrio procesal. Según el Colegiado, al ser un recurso accesorio, la apelación adhesiva no puede tener el mismo alcance que la apelación ordinaria, ni proceder contra la parte de la resolución recurrida que perjudica al adherente.



i) Finalmente, el Colegiado precisó que restringir el contenido de los agravios y descartar que se pueden reclamar los puntos de la resolución que perjudican al apelante adhesivo no implica una violación al derecho de acceso a la justicia. Principalmente, porque la parte inconforme tiene la oportunidad de formular ese tipo de agravios al interponer el recurso ordinario, de estimarlo conveniente a sus intereses.

j) En ese orden de ideas, sostuvo que las jurisprudencias P./J. 8/2015 (10a.) y P./J. 10/2015 (10a.) derivadas de la contradicción de tesis 483/2013 resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubros: "AMPARO ADHESIVO. ES IMPROCEDENTE ESTE MEDIO DE DEFENSA CONTRA LAS CONSIDERACIONES QUE CAUSEN PERJUICIO A LA PARTE QUE OBTUVO SENTENCIA FAVORABLE." y "AMPARO ADHESIVO. LA MODULACIÓN IMPUESTA PARA IMPUGNAR POR ESTA VÍA SÓLO CUESTIONES QUE FORTALEZCAN LA SENTENCIA O VIOLACIONES PROCESALES, ES RAZONABLE EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 17 CONSTITUCIONAL Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.", son aplicables al caso concreto, pues sientan las bases para definir la naturaleza y los alcances jurídicos de los medios de defensa adhesivos, por sus características comunes.

#### **IV. Existencia de la contradicción.**

19. Del análisis de los criterios contendientes, es posible concluir que se cumplen los requisitos delineados por este Alto Tribunal para tener por existente la contradicción de tesis denunciada.

20. En principio, conviene recordar que los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis son los siguientes:<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "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



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

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

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

21. El **primer requisito** sí se cumple. A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver los asuntos que se sometieron a su jurisdicción, ejercieron su arbitrio judicial y se apoyaron en un método interpretativo para llegar a una solución determinada relacionada con el alcance del derecho de adhesión.

22. Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito determinó que la adhesión a un recurso establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales no es un recurso accesorio. Bajo esa idea, estimó que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantear la apelación adhesiva. Además, concluyó que los agravios que se formulen en la ape-

---

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."



lación adhesiva pueden relacionarse con aspectos de la determinación que les perjudique y no únicamente deben buscar fortalecer las consideraciones que les beneficiaron.

23. Por otro lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito concluyó que la apelación adhesiva a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales no es un recurso autónomo, sino que tiene la naturaleza de un medio de impugnación accesorio. Con motivo de dicha conclusión, señaló que la apelación adhesiva no puede tener el mismo alcance que la apelación ordinaria, ni proceder contra la parte de la resolución recurrida que perjudica al adherente; por lo tanto, aclaró que los agravios que se formulen en la apelación adhesiva sólo pueden pretender fortalecer las consideraciones de la determinación impugnada.

24. Como se puede advertir, el asunto cumple con el primer requisito, pues los Tribunales Colegiados hicieron uso de su arbitrio judicial para extraer conclusiones sobre la naturaleza y alcance de la apelación adhesiva prevista en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

25. El **segundo requisito** también se cumple, pues existe un punto de toque entre las interpretaciones de los tribunales contendientes. Ese punto de toque recayó sobre un mismo problema jurídico y los criterios que adoptaron ambos Tribunales Colegiados son contradictorios entre sí.

26. Las posturas de los tribunales contendientes encuentran un punto de toque en cuanto al alcance de la adhesión prevista en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales y llegaron a conclusiones opuestas.

27. Mientras el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito sostuvo que la adhesión establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales no es un recurso accesorio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito razonó que dicha adhesión sí tiene la naturaleza de un medio de impugnación accesorio.

28. En ese orden de ideas, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito sostuvo que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantear





la apelación adhesiva y destacó que los agravios que formulen en la misma pueden relacionarse –incluso– con los aspectos de la determinación apelada que les perjudique.

29. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito sostuvo que la apelación adhesiva no puede interponerse contra la parte de la resolución recurrida que perjudica al adherente; por lo tanto, los agravios que contemple sólo pueden buscar fortalecer las consideraciones de la determinación impugnada o hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar al adherente, en caso de que ésta no sea confirmada.

30. En cuanto al **tercer requisito**, esta Sala ha determinado que, una vez acreditado el punto de choque entre los criterios denunciados es necesario que dicha confrontación pueda dar lugar a una pregunta jurídica genuina. Así, la contradicción de tesis debe motivar una exploración en relación con la mejor forma de abordar una cuestión jurídica.

31. En el caso, se cumple este requisito, pues los criterios sustentados motivan las siguientes preguntas:

a. ¿La adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un recurso accesorio al principal?

b. ¿Qué partes procesales están legitimadas para hacer valer la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales?

c. ¿Los agravios que se formulen en la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales sólo pueden dirigirse a fortalecer las consideraciones de la determinación combatida y a hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar al adherente, en caso de que ésta no sea confirmada, o bien, pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique?

## V. Estudio de fondo

32. Tras haber precisado la existencia de la contradicción de tesis y los puntos a dilucidar, debe prevalecer como criterio jurisprudencial que la adhesión



prevista en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales tiene una naturaleza autónoma —es decir, se constituye como un recurso principal—, puede emplearla cualquiera de las partes facultada para interponer un recurso de apelación y no existe algún tipo de restricción en cuanto al tipo de agravios que puede contemplar.

33. Para explicar estas conclusiones, el estudio de fondo se dividirá en tres apartados. En primer lugar, se retomarán algunos precedentes de esta Suprema Corte en materia de recursos adhesivos para orientar el análisis sobre la adhesión prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En segundo lugar, se explicarán las implicaciones del principio de igualdad procesal en el proceso penal y su relación con los recursos adhesivos. En tercer lugar, se explicará el alcance del derecho de adhesión, en función de las preguntas materia de la contradicción precisadas en el párrafo 31.

### **I. Precedentes de la Suprema Corte en materia de recursos adhesivos y su relevancia para el caso concreto.**

34. A lo largo de su jurisprudencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a la naturaleza y al funcionamiento de distintas acciones y recursos adhesivos. Por ejemplo, en materia de amparo, el Pleno de esta Corte ha analizado la naturaleza del amparo adhesivo,<sup>6</sup> así como el alcance del recurso de revisión adhesivo.<sup>7</sup> Por otra parte, la Primera Sala se ha encargado de estudiar el diseño de la apelación adhesiva en determinadas legislaciones civiles,<sup>8</sup> así como en procesos mercantiles.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Contradicción de tesis 483/2013 resuelta el 2 de marzo de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>7</sup> Contradicción de tesis 300/2010 resuelta el 28 de mayo de 2013, por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Encargado del engrose: Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>8</sup> Amparo directo en revisión 309/2008 resuelto en sesión de 16 de abril de 2008, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo; contradicción de tesis 32/2017 resuelta en sesión de 10 de enero de 2018, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Contradicción de tesis 337/2009 resuelta en sesión de 4 de noviembre de 2009, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. El Ministro Sergio A. Valls Hernández votó en contra.



35. Como se puede advertir, la doctrina existente en materia de instituciones adhesivas deriva de procesos diferentes al sistema penal acusatorio. Dado que cada sistema procesal responde a sus propios objetivos y principios, no es posible extrapolar las conclusiones de la jurisprudencia existente al caso concreto.

36. Pese a lo anterior, la doctrina mencionada es relevante para identificar, desde un punto de vista metodológico, qué factores o elementos han sido tomados en cuenta por esta Suprema Corte al delimitar la naturaleza y el funcionamiento de acciones y recursos adhesivos. En atención a que la materia de la contradicción requiere un enfoque similar, se retomará brevemente lo resuelto en los precedentes citados.

- Amparo adhesivo

37. Como un primer ejemplo de institución adhesiva, el Tribunal Pleno explicó la naturaleza y el funcionamiento del amparo adhesivo en la contradicción de tesis 483/2013.<sup>10</sup>

38. El Tribunal Pleno concluyó que esta acción tiene una naturaleza accesorio, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y de lo entonces previsto por los artículos 181 y 182 de la Ley de Amparo, que –en lo conducente– disponían 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:

" ...

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

<sup>10</sup> Contradicción de tesis 483/2013, resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de 2 de marzo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



"...

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. ..."

**"Artículo 181.** Si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo."

**"Artículo 182.** La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.

"El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y



"II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

"Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del inculpado.

"Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

"La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.

"El tribunal colegiado de circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia."<sup>11</sup> (énfasis agregado)

39. A partir de lo previsto en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo, el Pleno estimó que el amparo adhesivo es una acción accesorio. Entre otras razones, porque el término para su presentación inicia una vez que fue admitido el amparo principal; porque, de conformidad con el artículo 182 citado, el

<sup>11</sup> Cfr. Contradicción de tesis 483/2013, resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de 2 de marzo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp.76-79.



amparo adhesivo se tramitará en el mismo expediente, se resolverá en una sola sentencia y se regirá por las reglas del amparo principal; finalmente, porque el amparo adhesivo sigue la suerte del principal.

40. A partir de esa dependencia al amparo principal sugerida por la legislación de la materia, el Pleno de este Alto Tribunal destacó que el amparo adhesivo se limitaba a las partes que reunieran dos elementos: por un lado, es necesario acreditar que se obtuvo sentencia favorable y, por otro lado, debe existir un interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado.

41. Además, el Pleno destacó que la Ley de Amparo contempla dos requisitos de procedencia adicionales para el ejercicio del amparo adhesivo: i) que se formulen argumentos que tiendan a reforzar las condiciones; y, ii) que existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

42. Finalmente, el Pleno aludió al principio de igualdad procesal como justificación adicional para delimitar el tipo de argumentos que se pueden incluir en el amparo adhesivo. Según el Pleno, el amparo adhesivo no podría abarcar el análisis de violaciones que perjudiquen al quejoso adhesivo, pues la legislación contempla para ese propósito el amparo principal. De lo contrario, se ampliaría el plazo para aquel sujeto que haya obtenido una sentencia favorable parcialmente, ya que se contaría con el plazo de quince días para promover un amparo principal y, además, el plazo de quince días para promover un amparo adhesivo. Situación que, a juicio del Pleno, provocaría una injustificada desigualdad procesal.

43. En suma, el Pleno estimó que –conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo– el amparo adhesivo es una acción cuyo ejercicio depende del amparo principal y, por lo tanto, deben cumplirse varios presupuestos procesales para su ejercicio, además de existir una limitante respecto de los argumentos que formule su promovente.

#### *- Revisión adhesiva en el juicio de amparo*

44. Como segundo ejemplo de institución adhesiva, conviene mencionar el estudio que se ha hecho de la revisión adhesiva en el juicio de amparo. Res-



pecto de esta figura, en la contradicción de tesis 300/2010,<sup>12</sup> el Pleno analizó cuál es su objeto o propósito, así como el tipo de agravios que se pueden incluir.

45. El Pleno basó su estudio a partir de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, que –en lo conducente– establece lo siguiente:

**"Artículo 83.** Procede el recurso de revisión:

"...

"La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste." (énfasis agregado)

46. Además, el Pleno tomó en cuenta la exposición de motivos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, con motivo del cual se agregó el último párrafo del artículo citado. De dicha exposición de motivos se destacó que la adición del párrafo final del artículo 83 respondía a la necesidad de incorporar la adhesión a la revisión interpuesta, sin la cual –en algunos casos– se colocaría en indefensión a la parte que hubiera obtenido sentencia favorable de primera instancia.

47. Al definir la finalidad de la revisión adhesiva, el Pleno puso énfasis en la última expresión del artículo 83 citado ("la adhesión al recurso sigue la suerte

<sup>12</sup> Contradicción de tesis 300/2010, resuelta el 28 de mayo de 2013, por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Encargado del engrose: Ministro Alberto Pérez Dayán.



procesal de éste") para destacar la subordinación de la revisión adhesiva al recurso de revisión principal.

48. De esa condición de subordinación, el Pleno dedujo que la revisión adhesiva tiene como propósito otorgar a la parte que obtuvo sentencia favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación. De esta forma, el órgano revisor estará en aptitud de valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio materia de impugnación.

49. Asimismo, el Pleno precisó que adoptar una interpretación más amplia generaría una prerrogativa injustificada hacia el adherente, pues permitiría que el recurrente adhesivo impugnara el resolutivo que le agravia en la adhesiva, pese a que tuvo la oportunidad de hacerlo en la revisión principal. Esto, en detrimento del principio de igualdad procesal.

50. En ese orden de ideas, el Pleno concluyó que revisión adhesiva no es un medio para revocar el punto resolutivo que perjudica a quien se adhiere y, por tanto, los agravios que se formulen en la revisión adhesiva deben limitarse a la parte considerativa del fallo recurrido que está relacionada con el punto resolutivo que favorece al recurrente.

51. Ahora bien, el entendimiento de la revisión adhesiva en el juicio de amparo no ha sido estático. En posteriores asuntos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha procurado darle un alcance mayor. Por ejemplo, el Pleno aceptó la posibilidad de analizar –vía revisión adhesiva– la procedencia del recurso principal<sup>13</sup> o, incluso, el análisis de planteamientos que puedan implicar una revocación del fallo recurrido. De acuerdo con el Pleno, esta interpretación es consistente con el principio de afectación, pues la revisión adhesiva puede constituir la única vía para proponer argumentos que de otra manera quedarían inauditos.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 834, registro digital: 2002395. De rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. QUIEN LA HACE VALER PUEDE EXPRESAR AGRAVIOS RELATIVOS A LA PROCEDENCIA DE LA PRINCIPAL."

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 29/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 14, registro digital: 2018361. De rubro:





52. Asimismo, el Tribunal Pleno, al resolver los amparos en revisión 540/2021 y 541/2021,<sup>15</sup> señaló una excepción, en materia penal a la lógica bajo la cual funciona el recurso de revisión adhesivo en amparo, en los casos en que la persona imputada acude al juicio de amparo a combatir un acto que afecta su libertad personal, obtiene la protección constitucional por vicios formales, pero no recurre de manera principal esa determinación para obtener un mayor beneficio, aunque sí lo hacen el Ministerio Público y/o el ofendido (éste como tercero interesado) con el propósito de que se revoque la sentencia protectora.

53. El Tribunal Pleno consideró que, conforme al principio de igualdad procesal o igualdad de armas, protegido por el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Federal, la autoridad judicial debe evaluar las condiciones de las partes, no para constatar una simetría meramente aritmética, sino para evitar que una de las partes mantenga "una ventaja indebida frente a su contrario".<sup>16</sup>

54. Sobre este punto, en primer lugar, el Pleno ha destacado que la persona imputada de un delito se encuentra en una posición de vulnerabilidad, al enfrentarse y defenderse del poder punitivo del Estado, que es aquel respecto del cual se activan garantías y derechos de una manera reforzada. De ahí que el imputado disfrute de algunas prerrogativas procesales no extendidas aritméticamente a la víctima.<sup>17</sup> Esta diferencia razonable de cargas y oportunidades procesales ha tenido una traducción en el diseño de la revisión en el juicio de amparo: mientras que la persona imputada, como quejosa, cuenta con amplia suplencia

---

"REVISIÓN ADHESIVA. DEBEN ANALIZARSE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE TENDENTES A CONTROVERTIR LAS RAZONES DADAS POR LAS QUE, EN LA SENTENCIA FAVORABLE A ÉSTA, SE DESESTIMARON LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PROPUESTAS EN EL JUICIO DE AMPARO."

<sup>15</sup> Amparos en revisión 540/2021 y 541/2021 resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de 28 de marzo de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>16</sup> Véase como referencia de esta línea argumentativa la tesis aislada 1a. LXXX/2019 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 123 del Libro 70 (septiembre de 2019), Décima Época, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. SUS ALCANCES."

<sup>17</sup> Una de las principales en el proceso penal es la de encontrarse relevado de toda carga probatoria para tener por demostrada su inocencia, la cual se ha colgado del principio de presunción de inocencia, el cual ha tenido un extenso desarrollo jurisprudencial en los últimos años.



de la queja, a la persona ofendida o víctima, como parte tercera interesada, le es aplicable un estándar de revisión de estricto derecho.<sup>18</sup>

55. En segundo lugar, el Tribunal Pleno insistió en que no existe una oposición entre los derechos de las víctimas y los de las personas indiciadas y procesadas, ya que obedecen a lógicas distintas: para la parte quejosa indiciada o acusada, debe buscarse el respeto irrestricto de los derechos inherentes al debido proceso. Para las víctimas, la encomienda es proteger su derecho a la participación en el proceso, a la restitución y la reparación de los bienes lesionados por el delito, así como la posibilidad de acceder a la verdad y, en particular, a la búsqueda de la justicia.

56. Además, el Pleno rechazó la conclusión de que se genera una prerrogativa indebida en detrimento del tercero interesado cuando se reconoce el derecho del quejoso adherente para introducir, en la materia de la litis de la revisión, la evaluación de una decisión que le afecta, y que no fue impugnada en la principal. Las prerrogativas procesales de los imputados para defenderse contra el poder punitivo del Estado no pueden caracterizarse automáticamente como una pérdida o menoscabo en la esfera jurídica de las víctimas, como si lo que aquél gana debiera descontarse de la utilidad jurídica consolidada en favor de estas últimas.

57. Consecuentemente, al resolver los citados precedentes, estimó legítimo que una persona imputada que obtuvo una sentencia de amparo favorable –pero insuficiente– opte por acogerse a ese resultado sin impugnarlo. Esta motivación bien puede basarse en el deseo de no prolongar más el juicio constitucional al llevarlo a una instancia superior, y con la esperanza de que, al cumplirse ese fallo protector, se obtenga una solución pronta y conveniente. Sin embargo, si el Ministerio Público y/o la parte tercera interesada recurren, y con ello someten

<sup>18</sup> Ver la tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2015 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 635 del Libro 20 (julio de 2015), Décima Época, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO NO LA PREVÉ A FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO CUANDO ACUDE AL RECURSO DE REVISIÓN COMO TERCERO INTERESADO, NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES."



a la persona imputada (posiblemente privada de su libertad) a la carga de sujetarse a dicha instancia, debe concluirse que, dada su situación de vulnerabilidad única, se le debe reconocer el derecho de incluir a la litis la disputa de decisiones no impugnadas por su contraparte. Esto, con el fin de lograr un mayor beneficio y una resolución completa e integral sobre la validez del acto o actos reclamados.

*- Apelación adhesiva en el ámbito civil y mercantil*

58. Con relación a la apelación adhesiva en el ámbito civil, la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 337/2009,<sup>19</sup> donde analizó los Códigos de Procedimientos Civiles para los Estados de Chiapas, Veracruz y el entonces Distrito Federal que, en la parte conducente, señalan lo siguiente:

**Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas:**

**"Artículo 665.** La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta al notificársele su admisión, o dentro de las veinticuatro horas siguientes a esa notificación. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste."

**Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz:**

**"Artículo 511.** La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta al notificársele su admisión, o dentro de las veinticuatro horas siguientes a esa notificación. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste."

**Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:**

**"Artículo 690.** La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta dentro de los tres días siguientes a la admisión del recurso, expresando los razonamientos tendientes a mejorar las consideraciones vertidas por el Juez

<sup>19</sup> Contradicción de tesis 337/2009, resuelta en sesión de 4 de noviembre de 2009, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. El Ministro Sergio A. Valls Hernández votó en contra.



en la resolución de que se trate. Con dicho escrito se dará vista a la contraria para que en igual plazo manifieste lo que a su derecho corresponda.

"La adhesión al recurso sigue la suerte de éste."

59. A partir de lo indicado en dichos artículos, la Primera Sala ha dicho que la apelación adhesiva tiene por objeto el fortalecer o mejorar las consideraciones vertidas por el Juez en la resolución de primera instancia. En ese sentido, se ha entendido que dicho recurso surge para la parte que obtuvo resolución favorable y como consecuencia de que alguno de los sujetos que sufrió un perjuicio con la resolución interpone el recurso de apelación principal y este último es admitido.<sup>20</sup>

60. Finalmente, la Sala tuvo una aproximación metodológica esencialmente similar en relación con la apelación adhesiva en el litigio mercantil.<sup>21</sup> En esta materia, interpretó el artículo 1337 del Código de Comercio que dispone lo siguiente:

#### **Código de Comercio:**

**"Artículo 1,337.** Pueden apelar de una sentencia:

"...

"III. La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta al notificársele la admisión de ésta, o dentro de los tres días siguientes a esa notificación. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste, ..."

61. Conforme a esta disposición, esta Sala ha concluido que la finalidad de la apelación adhesiva se resume en: a) evitar que el tribunal de alzada revoque el fallo de primer grado en función de los agravios expresados por el apelante principal; b) proporcionar al tribunal de alzada argumentos más sólidos y convincentes que los expresados por el Juez de primera instancia; y, c) recurrir

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 309/2008, *Op. Cit.* y Contradicción de tesis 32/2017 *Op. Cit.*



los considerandos que sirven de antecedentes o de fundamento al fallo, a fin de que queden subsistentes los puntos resolutivos.

62. Esta Primera Sala señaló también que el derecho de adherirse a la apelación surge para la parte que obtuvo la resolución favorable como consecuencia de que otra de las partes en el juicio interpone el recurso de apelación y éste es admitido. Según la Sala, tal dependencia al destino procesal, o situación de subordinación procesal de la adhesión al recurso de apelación lleva a determinar que su naturaleza jurídica no es propiamente la de un recurso independiente.

63. Sobre esa base, se concluyó que tanto la naturaleza accesoria, como la finalidad de la adhesión a la apelación derivan de que puede interponerse solamente una vez que se haya admitido la apelación principal y de que, si ésta no se interpone, tampoco podrá existir adhesión alguna.

64. Por tanto, la Sala señaló que la apelación adhesiva tiene por finalidad que quien obtuvo sentencia favorable pueda expresar agravios que integren la litis de segunda instancia, cuando su contraparte impugnó la parte que le perjudica a través del recurso de apelación. Sin embargo, los agravios formulados en la adhesión no son autónomos en cuanto a su trámite y procedencia únicamente, pues la adhesión del recurso sigue la suerte procesal del recurso principal.

65. Como se anticipó, más allá de las diferencias entre materias y de las conclusiones a las que se llegó en cada caso, es posible reconocer que ciertos elementos han sido constantemente valorados al tener que identificar el alcance de una institución adhesiva. Los precedentes expuestos sugieren que estos factores son el tipo de relación o vínculo que la ley contempla entre un recurso adhesivo y un recurso principal, así como la calidad de los sujetos legitimados en la ley correspondiente.

66. Además, ante la variedad de procedimientos y regulaciones que contemplan alguna figura adhesiva, este Alto Tribunal ha tomado como punto de partida lo previsto por la legislación de cada materia para identificar la naturaleza de la institución adhesiva en cuestión, o bien, para dilucidar algún punto de controversia en relación con su funcionamiento. En este sentido, no se le ha



dado prioridad a un modelo doctrinal o a un tipo ideal de adhesión que sirva como el principal referente para la interpretación de una u otra legislación ni como base para derivar el funcionamiento o las restricciones de una acción o recurso adhesivo.

67. A partir de los elementos señalados por la legislación de cada materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha podido concluir si el recurso en cuestión es accesorio o autónomo, si existe algún tipo de restricción en relación con el tipo de agravios que se pueden formular e, incluso, ha podido desarrollar entendimientos más amplios relacionados con el propósito o finalidad de la adhesión prevista en cada regulación.

68. Ahora bien, a la par de los aspectos legales antes referidos, esta Suprema Corte también se ha apoyado en determinados principios para identificar la correcta configuración y el alcance de instituciones adhesivas.

69. Respecto a este punto, nuevamente es necesario reconocer que ciertos principios procesales se acotan a las exigencias de cada materia. Sin embargo, los precedentes reseñados muestran que el principio de igualdad procesal ha sido un componente recurrente para identificar el alcance adecuado de una institución adhesiva. Por tanto, conviene retomar brevemente la doctrina de esta Sala en materia de igualdad procesal y su importancia para la materia penal.

## **II. Principio de igualdad procesal, su impacto en el proceso penal y su relación con los recursos adhesivos**

70. Esta Primera Sala ha considerado la igualdad procesal como una exigencia inmersa en el derecho al debido proceso, pues está íntimamente relacionada con el derecho de contradicción y el derecho de audiencia.

71. Según esta Sala, a través del principio de igualdad procesal se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones.



72. Del mismo modo, la Sala ha destacado la importancia de este principio para la materia penal.

73. El principio de igualdad procesal, en materia penal, encuentra sustento en la fracción V, apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal. Esta disposición establece que las partes del proceso penal tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

74. En el amparo directo en revisión 225/2019,<sup>22</sup> la Sala definió el principio de igualdad procesal como un mandato de carácter constitucional, que procura medios homogéneos de acusación y defensa entre las partes de un proceso, de tal manera que se garanticen las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación.<sup>23</sup>

75. Asimismo, en el amparo en revisión 119/2018,<sup>24</sup> la Sala precisó que el principio de igualdad procesal se encuentra estrechamente relacionado con el debido proceso, ya que el acceso a los órganos jurisdiccionales debe realizarse en condiciones de igualdad, esto es, las partes deben tener idénticas oportunidades tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno.

76. Bajo esta lógica, la Sala consideró que el debido proceso existe cuando una persona pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal. Así, se concluyó que en el proceso penal el equilibrio de las partes es de suma importancia, pues debe conce-

<sup>22</sup> Resuelto en sesión de 26 de junio de 2019, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, quien está con el sentido, pero con algunas consideraciones contrarias, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y, presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>23</sup> En la parte conducente, véanse las sentencias C-473-2016, C-396 de 2007, C-397 de 2007, C-118 de 2008, C-1194 de 2005, C-536 de 2008, C-616 de 2014 y C-536 de 2008 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>24</sup> Resuelto en sesión de 22 de mayo de 2019, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá votaron en contra.



dérseles iguales condiciones procesales de manera que ninguna de ellas quede en estado de indefensión.<sup>25</sup>

77. En esos términos, se indicó que las partes procesales que intervengan en el procedimiento penal deben recibir el mismo trato y tener las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso. En ese tenor, corresponde a las autoridades que intervengan en el procedimiento penal, emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendientes a garantizar la igualdad de las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen.

78. En el precedente destacado se sostuvo que los principios de igualdad ante la ley y entre las partes implican que durante el proceso penal los jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.

79. Finalmente, la Sala ha aclarado que este principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra. De esta forma, la Sala ha concluido que las pequeñas desigualdades que puedan llegar a existir, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido.<sup>26</sup>

80. En particular, tratándose de materia penal y en los casos en que la persona imputada acude al juicio de amparo a combatir un acto que afecta

<sup>25</sup> De esas consideraciones derivó la jurisprudencia 1a./J. 141/2011 (9a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2103 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE."

<sup>26</sup> Tesis aislada 1a. CCCXVI/2018 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 376 del Libro 61 (diciembre de 2018), Décima Época, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES."





su libertad personal, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación insistió en que no existe una oposición entre los derechos de las víctimas y los de las personas indiciadas y procesadas, ya que obedecen a lógicas distintas, por lo tanto, las prerrogativas procesales de los imputados para defenderse contra el poder punitivo del Estado no pueden caracterizarse automáticamente como una pérdida o menoscabo en la esfera jurídica de las víctimas, como si lo que aquél gana debiera descontarse de la utilidad jurídica consolidada en favor de estas últimas.<sup>27</sup>

81. A partir de lo expuesto es posible identificar una relación entre la igualdad procesal y las figuras adhesivas, en general. Desde la perspectiva de este principio, la posibilidad de adherirse a un recurso otorga al adherente la oportunidad de incorporarse a un litigio en condiciones similares a las del recurrente principal.

82. Esta posibilidad es particularmente relevante en escenarios donde una de las partes no tenga interés en prolongar un litigio, pero contrario a sus fines, otra de las partes sí optó por continuarlo. Ante esta situación, la adhesión garantiza que los intereses de la parte que inicialmente no buscaba apelar sean reconocidos y debatidos.

83. Así, la adhesión tiene una dimensión que salvaguarda el equilibrio procesal de las partes, pues ante un escenario donde la estrategia de una de las partes (consistente en no recurrir una resolución) se vea frustrada, subsistirá la posibilidad de sumarse al debate vía adhesión, sin que sus intereses queden inauditos.

84. Además, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la naturaleza "adhesiva" de figuras como la apelación o la revisión no sólo buscan garantizar la contradicción, celeridad y economía procesal a lo largo de un proceso, sino que están relacionadas con el principio general de impugnación, pues permiten que las partes en el proceso cuenten con un medio

<sup>27</sup> Amparos en revisión 540/2021 y 541/2021 resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 28 de marzo de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



para combatir las resoluciones si éstas han sido resueltas de forma incorrecta, ilegal o irregular, o bien pronunciadas sin fundamento jurídico.<sup>28</sup>

85. Al tener los recursos adhesivos la función de garantizarle a las partes un medio para impugnar una determinación que se considere incorrecta es posible identificar en ellos una preocupación por garantizar un equilibrio procesal.

86. Una vez identificadas las bases en las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha apoyado para definir el alcance de instituciones adhesivas, corresponde contrastar dichos elementos con lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

### III. Alcance del "derecho a la adhesión" previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales

87. En el caso, existe una oposición de criterios en relación con el alcance del "derecho a la adhesión" regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales. Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas al discutir lo siguiente: si su naturaleza es autónoma o accesorio; qué sujetos se encuentran facultados para usar esta institución; y si existen o no restricciones en cuanto al tipo de agravios que puede contemplar.

- *¿La adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un recurso accesorio al principal?*

88. Comencemos por aclarar si la figura bajo análisis tiene una **naturaleza accesorio o autónoma**, en relación con la apelación interpuesta por el recurrente principal.

89. En principio, la autonomía de un recurso se desprende de su posibilidad de existir de manera independiente. Dicho de otra forma, un recurso es autónomo

<sup>28</sup> Cfr. Contradicción de tesis 114/2019 resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de 24 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



cuando puede existir sin depender de otro medio de impugnación. En cambio, un recurso es accesorio cuando se encuentra sujeto a la existencia de otro recurso.

90. Como se mencionó previamente, la doctrina de este Alto Tribunal sugiere que el entendimiento de una institución adhesiva parta de los elementos contemplados por el legislador al diseñar el recurso en estudio. En este sentido, veamos de qué forma está regulada la adhesión en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

91. El derecho a la adhesión se encuentra previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los términos siguientes:

**"Artículo 473. Derecho a la adhesión**

"Quien tenga derecho a recurrir podrá adherirse, dentro del término de tres días contados a partir de recibido el traslado, al recurso interpuesto por cualquiera de las otras partes, siempre que cumpla con los demás requisitos formales de interposición. Quien se adhiera podrá formular agravios. Sobre la adhesión se correrá traslado a las demás partes en un término de tres días."

92. De acuerdo con el artículo citado, la adhesión es un derecho de las partes con motivo del cual pueden participar en el recurso de apelación interpuesto por otra de las partes.

93. Conforme al artículo citado, podría pensarse que la adhesión tiene una naturaleza accesorio, pues sus plazos y condiciones de interposición se encuentran supeditados a que exista un recurso de apelación principal. Incluso, podría llegarse a esa misma conclusión si se toma en cuenta que el trámite que sigue la adhesión se ubica como parte del trámite más amplio que le corresponde al recurso de apelación principal.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> **"Artículo 471. Trámite de la apelación**

"El recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de control se interpondrá por escrito ante el mismo Juez que dictó la resolución, dentro de los tres días contados a partir de aquel en el que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia y de cinco días si se tratare de sentencia definitiva.



94. Pese a lo anterior, esta Sala considera que la adhesión tiene una naturaleza autónoma, por las razones siguientes.

95. En primer lugar, debe aclararse que, si bien el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales citado sugiere un tipo de vínculo o relación entre la adhesión y el recurso de apelación principal, esto no es suficiente para deducir su naturaleza accesoria. Más allá de resolver la pregunta, que exista cierta interacción entre ambas figuras es la circunstancia que lleva a cuestionarnos y explorar de qué naturaleza es la relación entre ambas figuras.

96. En este sentido, el solo hecho de que el legislador haya decidido vincular ambas figuras a partir de los plazos para su interposición y su trámite no debe ser una razón determinante para resolver que la adhesión tiene un carácter accesorio. Por el contrario, se requiere explorar cómo se desenvuelve el vínculo entre ambas figuras a lo largo de todo su proceso.

97. Bajo este enfoque, debe destacarse lo dispuesto en el artículo 460, penúltimo párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicha disposición establece lo siguiente:

"En los casos de apelación sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público se interpondrá ante el Tribunal de enjuiciamiento que dictó la resolución dentro de los tres días contados a partir de que surte efectos la notificación. El recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el Tribunal que conoció del juicio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes.

"En el escrito de interposición de recurso deberá señalarse el domicilio o autorizar el medio para ser notificado; en caso de que el Tribunal de alzada competente para conocer de la apelación tenga su sede en un lugar distinto al del proceso, las partes deberán fijar un nuevo domicilio en la jurisdicción de aquél para recibir notificaciones o el medio para recibirlas.

"Los agravios deberán expresarse en el mismo escrito de interposición del recurso; el recurrente deberá exhibir una copia para el registro y una para cada una de las otras partes. Si faltan total o parcialmente las copias, se le requerirá para que presente las omitidas dentro del término de veinticuatro horas. En caso de que no las exhiba, el Órgano jurisdiccional las tramitará e impondrá al promovente multa de diez a ciento cincuenta días de salario, excepto cuando éste sea el imputado o la víctima u ofendido.

"Interpuesto el recurso, el Órgano jurisdiccional deberá correr traslado del mismo a las partes para que se pronuncien en un plazo de tres días respecto de los agravios expuestos y señalen domicilio o medios en los términos del segundo párrafo del presente artículo.

"Al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, los interesados podrán manifestar en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios ante el Tribunal de alzada."



## "Artículo 460. Pérdida y preclusión del derecho a recurrir y desistimiento

"Se tendrá por perdido el derecho a recurrir una resolución judicial cuando se ha consentido expresamente la resolución contra la cual procediere.

"Precluye el derecho a recurrir una resolución judicial cuando, una vez concluido el plazo que la ley señala para interponer algún recurso, éste no se haya interpuesto.

"Quienes hubieren interpuesto un recurso podrán desistir de él antes de su resolución. **En todo caso, los efectos del desistimiento no se extenderán a los demás recurrentes o a los adherentes del recurso.**" (énfasis agregado)

98. Conforme a la última parte de esta disposición, el desistimiento de algún recurso no afecta a los adherentes de dicho recurso. Esta disposición sugiere que, aun cuando el recurrente principal renunciara a sus pretensiones, ello no repercutiría en lo alegado por el adherente.

99. Desde esta perspectiva, la legislación procesal establece una relación de independencia entre la existencia de ambos recursos, a partir de su interposición. Por tanto, la adhesión sólo dependería de la apelación principal, en cuanto a propiciar la oportunidad para plantearla.

100. La descripción anterior no es inédita ni disruptiva en el ámbito de las instituciones adhesivas, si se considera que cierto sector de la doctrina española ha sostenido que la apelación adhesiva es subordinada de la apelación principal en lo que concierne a la oportunidad de su planteamiento, pero autónoma en cuanto a la posibilidad de integrar el contenido del recurso sometido a la decisión judicial.<sup>30</sup>

101. Además, esta Sala considera de particular importancia la regla de los desistimientos previamente citada, en atención a la labor legislativa que precedió la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>30</sup> Cfr. Favela, Ovalle, *Derecho procesal civil*, Oxford University Press, México, 2012, p. 260.



102. Según se advierte de los trabajos legislativos que motivaron la emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales, el código modelo presentado como iniciativa sugería que la apelación adhesiva debía seguir la suerte procesal del recurso principal; sin embargo, esa redacción no subsistió en el texto final del artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>31</sup>

103. Este antecedente sugiere que, en un primer momento, se consideró vincular ambas figuras de la forma en que se relaciona un recurso principal y uno accesorio en otras materias (por ejemplo, en amparo y en ciertas legislaciones civiles); sin embargo, se abandonó dicha opción. En su lugar, se contempló que la adhesión podría subsistir ante el desistimiento del apelante principal. De ahí que se considere el "derecho de adhesión" como una figura independiente y autónoma al recurso de apelación principal.

104. Finalmente, no incide en esta conclusión el hecho que el artículo 456<sup>32</sup> del código nacional bajo estudio no contempla la apelación adhesiva dentro de la lista de recursos junto al de apelación y revocación. La inclusión en dicha lista no resolvería la materia de debate, pues de ser considerado nominalmente como recurso no se podría derivar si su naturaleza es principal o accesorio. Como se explicó, esto depende cómo se desenvuelve la relación entre dos figuras.

<sup>31</sup> La iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana, de 4 de abril de 2013, proponía la siguiente redacción del artículo 472 relativo al derecho a la adhesión: "Quien tenga derecho a recurrir podrá adherirse, dentro del término del emplazamiento, al recurso interpuesto por cualquiera de las otras partes, siempre que cumpla con los demás requisitos formales de interposición. Quien se adhiera podrá formular agravios. Sobre la adhesión se dará traslado a las demás partes por el término de tres días. La adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

<sup>32</sup> **"Artículo 456. Reglas generales**

"Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este Código.

"Para efectos de su impugnación, se entenderán como resoluciones judiciales, las emitidas oralmente o por escrito.

"El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.

"En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda."



105. En atención a que la apelación adhesiva puede subsistir y ser resuelta incluso si el apelante principal se desiste de su recurso, la apelación adhesiva tiene una naturaleza autónoma e independiente de la apelación principal.

*- ¿Qué partes procesales están legitimadas para hacer valer la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales?*

106. El segundo punto de la contradicción de tesis consiste en definir quiénes son los **sujetos legitimados para adherirse a un recurso de apelación**.

107. Respecto a este tema, el Código Nacional de Procedimientos Penales no establece un catálogo de partes con la posibilidad de ejercer el derecho a la adhesión. Por el contrario, establece lo siguiente:

#### **"Artículo 473. Derecho a la adhesión**

"Quien tenga derecho a recurrir podrá adherirse, dentro del término de tres días contados a partir de recibido el traslado, al recurso interpuesto por cualquiera de las otras partes, siempre que cumpla con los demás requisitos formales de interposición. ..." (énfasis agregado)

108. Como punto de partida, es posible advertir que la única referencia para determinar si un sujeto está o no facultado para adherirse a un recurso es que, a su vez, se trate de un sujeto con el derecho a recurrir.

109. Ahora bien, según la misma legislación, el derecho a recurrir corresponde a quienes el Código Nacional de Procedimientos Penales expresamente les otorgue este derecho, puedan ser afectados por la resolución y no hayan contribuido a provocar el agravio que se impugne. Lo anterior, conforme a los artículos siguientes:

#### **"Artículo 456. Reglas generales**

"Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este Código.



"...

"El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución ..." (énfasis agregado)

### **"Artículo 458. Agravio"**

"Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo."

"El recurso deberá sustentarse en la afectación que causa el acto impugnado, así como en los motivos que originaron ese agravio." (énfasis agregado)

110. En relación con los sujetos que potencialmente pueden ser afectados por una resolución, es decir, las partes del proceso penal, el artículo 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla lo siguiente:

### **"Artículo 105. Sujetos de procedimiento penal"**

"Son sujetos del procedimiento penal los siguientes:

"I. La víctima u ofendido;

"II. El Asesor jurídico;

"III. El imputado;

"IV. El Defensor;

"V. El Ministerio Público;

"VI. La Policía;

"VII. El Órgano jurisdiccional, y

"VIII. La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.





"Los sujetos del procedimiento que tendrán la calidad de parte en los procedimientos previstos en este Código, son el imputado y su Defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su Asesor jurídico." (énfasis agregado)

111. De una interpretación sistemática de los artículos 105, 456, 458 y 473 del código referido, es posible concluir que si, por una parte, el derecho de adhesión le corresponde a quienes puedan interponer recurso de apelación y, por otra parte, tienen derecho a interponer recurso de apelación el imputado y su defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su asesor jurídico; entonces, las partes mencionadas en el último párrafo del artículo 105 son quienes están legitimadas para adherirse a un recurso. Lo anterior, siempre y cuando la resolución recurrida les pueda generar un agravio y no hayan contribuido a provocarlo.

112. Debe destacarse que el artículo 473 citado no establece una restricción ni delimita el campo de sujetos legitimados para acudir a la adhesión en función de la parte que oponga la apelación principal.

113. Por un lado, esta falta de restricción es congruente con la naturaleza autónoma de la adhesión previamente identificada. En efecto, cuantos más requisitos se establecieran en el derecho de adhesión a partir de la apelación principal más cuestionable sería su naturaleza independiente.

114. Por otro lado, la pretensión del legislador consistente en diseñar la adhesión de modo que todas las partes puedan interponerla –con independencia de la parte que oponga la apelación principal– sugiere que su intención fue garantizar el derecho de acceso a la justicia tanto de la parte que acude al recurso de apelación principal, como del resto de partes procesales quienes podrían adherirse a dicho recurso.

115. Como se mencionó previamente, esta posibilidad es particularmente relevante en casos donde una de las partes no tenga la intención de prolongar un litigio, pero frente a sus expectativas, otra de las partes sí decidió continuar la disputa. Ante este escenario, la adhesión garantiza que sean contemplados los



intereses de la parte que inicialmente no buscaba apelar, en lugar de dejarla en una posición inaudita.<sup>33</sup>

116. Además, frente a la pregunta sobre posibles restricciones para adherirse a un recurso, debe recordarse que la tutela judicial efectiva comprende el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción. Bajo esta lógica, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo, lo que también se ha identificado como el principio pro acción, el cual inclusive resulta aplicable de manera matizada respecto a la interposición de medios de impugnación.<sup>34</sup>

117. Según el principio pro acción, el intérprete debe analizar las restricciones o limitaciones legales para acceder al órgano jurisdiccional de forma restrictiva, con el objetivo de que se inicien el mayor número de procesos y, en este sentido, el aparato jurisdiccional del Estado pueda conocer las pretensiones de una parte y las excepciones de la otra, optimizando el acceso a la justicia.

118. Ante la pregunta materia de la contradicción, este deber opera con mayor razón, pues la legislación estudiada no contempla restricciones o limitaciones en términos de las partes habilitadas para adherirse a un recurso.

<sup>33</sup> Inclusive en materia de revisión adhesiva el Tribunal pleno estimó "legítimo que una persona imputada que obtuvo una sentencia de amparo favorable –pero insuficiente– opte por acogerse a ese resultado sin impugnarlo. Esta motivación bien puede basarse en el deseo de no prolongar más el juicio constitucional al llevarlo a una instancia superior, y con la esperanza de que, al cumplirse ese fallo protector, se obtenga una solución pronta y conveniente. Sin embargo, si el Ministerio Público y/o la parte tercera interesada recurren, y con ello someten a la persona imputada (posiblemente privada de su libertad) a la carga de sujetarse a dicha instancia, debe concluirse que, dada su situación de vulnerabilidad única, se le debe reconocer el derecho de incluir a la litis la disputa de decisiones no impugnadas por su contraparte. Esto, con el fin de lograr un mayor beneficio y una resolución completa e integral sobre la validez del acto o actos reclamados.". Ver amparo en revisión 541/2021, párrafo 67.

<sup>34</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 4/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 5, registro digital: 2013717.



119. No pasa desapercibido que la legislación penal delimita las resoluciones susceptibles de recurrirse vía apelación,<sup>35</sup> así como el tipo de decisiones que pueden ser impugnadas por la víctima u ofendido.<sup>36</sup> Sin embargo, estas restricciones recaen en el objeto o la materia de la adhesión y no así en el campo de los sujetos legitimados para ejercer dicho derecho.

120. Finalmente, esta Sala considera que extender el derecho a la adhesión a todas las partes del proceso no implica una violación al principio de preclusión ni un desajuste injustificado del equilibrio procesal traducible como una doble oportunidad para impugnar.

<sup>35</sup> **"Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

- "I. Las que nieguen el anticipo de prueba;
- "II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;
- "III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;
- "IV. La negativa de orden de cateo;
- "V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;
- "VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;
- "VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;
- "VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;
- "IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;
- "X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o
- "XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

**"Artículo 468. Resoluciones del Tribunal de enjuiciamiento apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Tribunal de enjuiciamiento:

- "I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;
- "II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

<sup>36</sup> **"Artículo 459. Recurso de la víctima u ofendido**

"La víctima u ofendido, aunque no se haya constituido como coadyuvante, podrá impugnar por sí o a través del Ministerio Público, las siguientes resoluciones:

- "I. Las que versen sobre la reparación del daño causado por el delito, cuando estime que hubiere resultado perjudicado por la misma;
- "II. Las que pongan fin al proceso, y
- "III. Las que se produzcan en la audiencia de juicio, sólo si en este último caso hubiere participado en ella.

"Cuando la víctima u ofendido solicite al Ministerio Público que interponga los recursos que sean pertinentes y éste no presente la impugnación, explicará por escrito al solicitante la razón de su proceder a la mayor brevedad."



121. Como se explicó previamente, el equilibrio procesal no exige una igualdad simétrica. Lo que se pretende es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra.

122. A juicio de esta Sala, que la legislación contemple un plazo de 3 días para adherirse al recurso de apelación interpuesto por cualquiera de las otras partes, no coloca al adherente en una posición sustancialmente ventajosa frente al apelante principal. Principalmente, si se contrasta dicho plazo con los 3, 5 o 10 días (dependiendo de la resolución impugnada) que tuvo el apelante principal para presentar su recurso.<sup>37</sup>

123. Tampoco se desconoce que el plazo de 3 días previsto para la parte adherente podría acumularse al plazo que inicialmente tuvo para interponer su propio recurso de apelación principal. Sin embargo, se recuerda que este tipo de figuras se contemplan para escenarios donde la estrategia inicial de la parte adherente es no extender el litigio, pero dicha intención se vio frustrada, por lo que adherirse al recurso surge como alternativa para defender sus intereses.

124. Es posible pensar que habrá casos donde el adherente haya contemplado apelar desde que se le notificó la resolución impugnada, pero decidió esperar hasta el plazo de la adhesión. Sin embargo, la legislación sugiere que este escenario se consideró excepcional o poco significativo, frente a los costos de dejar

<sup>37</sup> **"Artículo 471. Trámite de la apelación**

"El recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de control se interpondrá por escrito ante el mismo Juez que dictó la resolución, dentro de los tres días contados a partir de aquel en el que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia y de cinco días si se tratare de sentencia definitiva.

"En los casos de apelación sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público se interpondrá ante el Tribunal de enjuiciamiento que dictó la resolución dentro de los tres días contados a partir de que surte efectos la notificación. El recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el Tribunal que conoció del juicio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes. ..."



desatendidas las pretensiones de una parte, cuando otra de las partes apela una resolución que incide en ambas.

125. En conclusión, el derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales no establece alguna restricción en cuanto a las partes que puedan ejercerlo; por tanto, corresponde a todas las partes que puedan recurrir, sin importar quién sea el apelante principal.

*- ¿Los agravios que se formulen en la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales sólo pueden dirigirse a fortalecer las consideraciones de la determinación combatida y a hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar al adherente, en caso de que ésta no sea confirmada, o bien, pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique?*

126. El último punto de la contradicción consiste en determinar si existe alguna restricción en relación con el **tipo de agravios** que se pueden formular en la apelación adhesiva.

127. En relación con este tema, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece lo siguiente:

#### **"Artículo 473. Derecho a la adhesión**

"Quien tenga derecho a recurrir podrá adherirse, dentro del término de tres días contados a partir de recibido el traslado, al recurso interpuesto por cualquiera de las otras partes, siempre que cumpla con los demás requisitos formales de interposición. Quien se adhiera podrá formular agravios. Sobre la adhesión se correrá traslado a las demás partes en un término de tres días."

#### **"Artículo 458. Agravio**

"Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo.

"El recurso deberá sustentarse en la afectación que causa el acto impugnado, así como en los motivos que originaron ese agravio."



128. En términos similares a lo expuesto en el caso de los sujetos legitimados, los artículos citados no contemplan un límite expreso en relación con el tipo de agravios que se pueden formular en la adhesión. La legislación simplemente sostiene que la adhesión puede incluir agravios, es decir, argumentos relacionados con una decisión judicial que pueda afectar, en este caso, al adherente.

129. Es importante hacer algunas precisiones a partir de lo establecido en el artículo 458 citado, pues su lectura podría sugerir que la adhesión debe derivar de una afectación y, por tanto, que los agravios deben buscar confrontar ese perjuicio. Con lo cual, se excluiría la posibilidad de querer fortalecer o reforzar la resolución impugnada.

130. A manera de contexto, el artículo 458 forma parte de las "Disposiciones Comunes" de los recursos, es decir, de los lineamientos generales aplicables a los recursos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. El objetivo de dicho capítulo es establecer las bases respecto a cuestiones como la procedencia, alcance, límites, etcétera, de los medios de impugnación.

131. Bajo este contexto, el artículo 458 introduce el concepto de agravio como un requisito para impugnar una decisión. No se trata de una denominación formal ni una categoría de argumentos que se pueden expresar en la adhesión. Por tanto, aun cuando pueda existir una relación entre el potencial daño de una resolución y el argumento que explore dicho perjuicio, sería incorrecto pensar que la noción de agravio se limite a ese tipo de argumentación.

132. Además, la noción de agravios no se puede acotar a motivos de inconformidad con una resolución, pues el primer párrafo del artículo 458 literalmente señala que las partes tienen la facultad de impugnar decisiones judiciales que "pudieran" causarles agravio. Esta expresión es relevante para el caso de la adhesión, pues mientras el apelante principal impugnará una decisión debido a la afectación que causa el acto impugnado (conforme al segundo párrafo del artículo 458), el adherente podría tener el interés de sumarse a dicho recurso ante un potencial agravio. Con ese propósito (evitar un



potencial agravio), sus argumentos o agravios buscarían fortalecer o reforzar el acto impugnado.

133. Por tanto, el artículo 458 no establece algún tipo de limitación en relación con el contenido de la adhesión. La argumentación que se haga bajo dicha figura puede buscar rebatir o fortalecer la resolución impugnada.

134. La falta de restricciones en relación con el tipo o sentido de los agravios es consistente con el carácter autónomo del derecho de adhesión. Se reitera que el vínculo entre la adhesión y el recurso principal se limita a los plazos para su interposición y al trámite que, en general, siguen ambas figuras. Al ser figuras independientes, del recurso de apelación principal no pueden derivarse otro tipo de consecuencias (como los sujetos legitimados o su contenido) respecto al diseño de la adhesión.

135. De igual forma, el hecho de contemplar cualquier tipo de agravios coincide con que todas las partes puedan acudir a la adhesión. Si la adhesión estuviera reservada a la parte que obtuvo una resolución favorable, sería posible pensar que el propósito de la adhesión es fortalecer o aportar elementos para confirmar la resolución materia de impugnación. De igual modo, si la adhesión estuviera reservada a la contraparte, es decir, al sujeto cuyos intereses no hubieran prevalecido en la resolución impugnada, podría pensarse que la adhesión únicamente puede buscar revocar la resolución impugnada. Sin embargo, la legislación no establece este tipo de restricciones en relación con los sujetos legitimados. Por tanto, no es posible acotar el tipo de agravios que puedan contemplarse en la adhesión, cuando la legislación no hizo esa restricción explícitamente y tampoco implícitamente al no identificar un grupo de sujetos legitimados.

136. Por último, conviene aclarar que reconocer a cualquiera de las partes el derecho de adhesión, así como la posibilidad de plantear cualquier tipo de agravio no implica una violación al principio *non reformatio in peius* en contra del recurrente principal.

137. El principio *non reformatio in peius* señala que la solución de un recurso no puede colocar al recurrente en una posición peor a la que tendría en caso de no



haber interpuesto dicho recurso. En otras palabras, este principio prohíbe que se empeore la situación de un recurrente con motivo del recurso de apelación que interpuso.<sup>38</sup> De esta forma, cuando un recurrente decide apelar una resolución, dicha apelación está gobernada por el principio *non reformatio in peius* y, por tanto, las posibilidades de resolver por parte del Juez están limitadas en cuanto al perjuicio que puede producir.

138. La adhesión tendría un impacto en el *non reformatio in peius* sólo si se pensara dicho derecho como una figura accesorio de la apelación principal. Si se tratara de un elemento accesorio, no sólo el recurso de apelación, sino que –complementariamente– la adhesión se encontraría regida por la prohibición de no agravar la situación del apelante principal. Ambos elementos serían vistos como parte de un todo que se encuentra limitado por la prohibición de agravar la situación del recurrente principal. Sin embargo, esta limitante no se produce si reconocemos la autonomía de ambas figuras.

139. Como se explicó previamente, en caso de que el recurrente principal se desista, la adhesión seguirá su propia suerte. Con motivo de esta regla, es posible concluir que la subsistencia de la adhesión no depende del recurso principal y, por lo tanto, ambas figuras son independientes. Al ser instituciones autónomas, la adhesión no tiene como límite la prohibición de empeorar la situación del apelante principal. Del mismo modo en que la reconvención en una demanda puede perjudicar a la parte actora, pese a que haya sido dicha parte quien inició el juicio.

140. Los límites del principio *non reformatio in peius* sólo existirán en el margen de cada figura en específico y con relación a su titular. Así, el recurso de apelación no podría empeorar la situación del apelante principal, mientras que la adhesión no puede empeorar las condiciones del adherente.

<sup>38</sup> "Artículo 462. Prohibición de modificación en perjuicio

"Cuando el recurso ha sido interpuesto sólo por el imputado o su Defensor, no podrá modificarse la resolución recurrida en perjuicio del imputado."





## VI. Criterios que deben prevalecer

141. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, las siguientes tesis:

**DERECHO A LA ADHESIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU NATURALEZA ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a la naturaleza del derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Mientras un Colegiado consideró que la apelación adhesiva tiene una naturaleza autónoma, el otro Tribunal Colegiado concluyó que se trata de un medio de impugnación accesorio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un derecho autónomo e independiente.

Justificación: La autonomía de un recurso se desprende de su posibilidad de existir de manera independiente. Un recurso es autónomo cuando puede existir sin depender de otro medio de impugnación. En cambio, un recurso es accesorio cuando se encuentra sujeto a la existencia de otro recurso. En el caso de la adhesión, el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los plazos y condiciones para interponer la adhesión se encuentran supeditados a que exista un recurso de apelación principal. Sin embargo, la sola existencia de un vínculo entre ambas figuras no es una razón determinante para resolver que una figura dependa de otra. Se requiere explorar cómo se desenvuelve ese vínculo. En el caso de la adhesión, debe destacarse lo dispuesto en el artículo 460 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Según esta disposición, el desistimiento de algún recurso no afecta a los adherentes. Como consecuencia, aun cuando el recurrente principal renunciara a sus pretensiones,



ello no repercutiría en lo alegado por el adherente. En atención a que la adhesión sólo depende de la apelación principal, en cuanto a los plazos de interposición, pero puede subsistir y ser resuelta incluso si el apelante principal se desiste de su recurso, la adhesión tiene una naturaleza autónoma.

**DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLO LAS PARTES QUE TENGAN DERECHO A RECURRIR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a quiénes son los sujetos legitimados para ejercer el derecho de adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Uno de los Tribunales consideró que el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales legitima a cualquiera de las partes del proceso penal (el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su asesor jurídico, así como el imputado y su defensor), mientras que el otro Colegiado sostuvo que sólo tienen legitimación para acudir a la adhesión las partes que tengan intereses contrarios al apelante principal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 105, 456, 458 y 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la legitimación para adherirse a un recurso corresponde a todas las partes del proceso penal que, a su vez, tengan derecho a interponer un recurso de apelación.

Justificación: La tutela judicial efectiva comprende el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción. Ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse privilegiando la tramitación del proceso respectivo. En el caso de la adhesión, esta aproximación interpretativa debe operar con mayor razón, pues la legislación estudiada no contempla mayores restricciones en términos de las partes habilitadas para adherirse a un recurso. El artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que el derecho a la adhesión le corresponde a "quien tengan derecho a recurrir". El artículo referido no restringe el campo de sujetos legitimados para acudir a la adhesión, en función de la parte que oponga



la apelación principal. Ante la ausencia de una delimitación mayor, si los artículos 105, 456 y 458 establecen quiénes tienen derecho a recurrir (el imputado y su defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido, y su asesor jurídico), las partes mencionadas en dichos artículos son quienes están legitimadas para adherirse a un recurso.

#### DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PUEDE INCORPORAR AGRAVIOS QUE BUSQUEN REBATIR O FORTALECER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto al tipo de agravios que pueden incluirse en la adhesión al recurso de apelación en el sistema penal acusatorio y oral, a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Uno de los Tribunales sostuvo que los agravios del adherente sólo pueden buscar fortalecer las consideraciones de la resolución recurrida debido a su naturaleza como medio de impugnación accesorio, mientras que el otro Tribunal señaló que los agravios no forzosamente deben buscar favorecer el sentido del fallo apelado, pues el artículo 473 del código aludido no establece limitación alguna.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales puede incorporar agravios que busquen rebatir o fortalecer la resolución impugnada.

Justificación: Los artículos 473 y 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales regulan el derecho de adhesión y el concepto de agravio. Dichas disposiciones no contemplan un límite expreso en relación con el tipo de agravios que se pueden formular en la adhesión. La legislación simplemente sostiene que la adhesión puede incluir agravios, es decir, argumentos relacionados con una decisión judicial que pueda generar una afectación. La falta de restricciones en relación con el sentido de los agravios que puede incluir la adhesión es consistente con la amplitud de sujetos legitimados que contempla. Si la adhesión estuviera reservada a la parte que obtuvo una resolución favorable, podría pensarse que el propósito de la adhesión es fortalecer la resolución materia de impugnación. Si la adhesión estuviera reservada al sujeto cuyos intereses no hubieran



prevalecido en la resolución impugnada, podría pensarse que la adhesión debe buscar revocar la resolución impugnada. Sin embargo, la legislación no hace este tipo de restricciones implícita ni explícitamente en relación con los sujetos legitimados; por lo tanto, tampoco es posible acotar el tipo de agravios que se pueden incluir en la adhesión.

## VII. Decisión

142. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis, en los términos expresados en el cuarto apartado de la presente resolución.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el último apartado del presente fallo.

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

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el**



**Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2015 (10a.) y P./J. 10/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, páginas 33 y 35, con números de registro digital: 2009171 y 2009172, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2015 (10a.), P./J. 4/2017 (10a.) y P./J. 29/2018 (10a.) y aisladas 1a. CCCXLVI/2018 (10a.) y 1a. LXXX/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas, con números de registro digital: 2009593, 2013717, 2018361, 2018777 y 2020690, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de criterios 164/2021.

## I. Antecedentes

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos<sup>1</sup> la contradicción de criterios citada al rubro, en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, en la que se determinó declarar existente la contradicción, debiendo prevalecer los criterios sostenidos por la Sala.

<sup>1</sup> De los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra del emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



## II. Razones de la sentencia

1. La Ministra y Ministros integrantes de esta Primera Sala coincidimos en que existe contradicción de criterios, al estimar que los Tribunales Colegiados contendientes difirieron respecto al alcance de la adhesión prevista en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>2</sup>
2. Lo anterior, dio pauta para responder los siguientes cuestionamientos: **a)** ¿La adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un recurso accesorio al principal?; **b)** ¿Qué partes procesales están legitimadas para hacer valer la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales?; y, **c)** ¿Los agravios que se formulen en la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales sólo pueden dirigirse a fortalecer las consideraciones de la determinación combatida y a hacer valer violaciones procesales que pudieran afectar al adherente, en caso de que ésta no sea confirmada, o bien, pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique?
3. Con relación a la primera interrogante, se determinó que el derecho a la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un derecho autónomo e independiente, en virtud de que sólo depende de la apelación principal, en cuanto a los plazos de interposición, pero puede subsistir y ser resuelta incluso si el apelante principal se desiste de su recurso.
4. Respecto al segundo cuestionamiento, esta Primera Sala estimó que a partir de una interpretación sistemática de los artículos 105, 456, 458 y 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la legitimación para adherirse a un recurso corresponde a todas las partes del proceso penal que, a su vez, tengan derecho a interponer un recurso de apelación.
5. Por lo que hace al tercer cuestionamiento, se determinó que en la adhesión se pueden incorporar agravios que busquen rebatir o fortalecer la resolución impugnada, ya que conforme a los artículos 473 y 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se contempla un límite expreso en relación con el tipo de agravios que se pueden formular.

<sup>2</sup> "Artículo 473. Derecho a la adhesión

"Quien tenga derecho a recurrir podrá adherirse, dentro del término de tres días contados a partir de recibido el traslado, al recurso interpuesto por cualquiera de las otras partes, siempre que cumpla con los demás requisitos formales de interposición. Quien se adhiera podrá formular agravios. Sobre la adhesión se correrá traslado a las demás partes en un término de tres días."



6. Finalmente, se dio origen a las jurisprudencias de rubros:

"DERECHO A LA ADHESIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU NATURALEZA ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE."

"DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLO LAS PARTES QUE TENGAN DERECHO A RECURRIR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA."

"DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PUEDE INCORPORAR AGRAVIOS QUE BUSQUEN REBATIR O FORTALECER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA."

### III. Razones de la concurrencia.

7. Si bien voté a favor de la ejecutoria recaída al asunto que nos ocupa, emito el presente voto únicamente para apartarme de algunas consideraciones.

8. Primeramente, me separaría del apartado I del estudio de la sentencia, que se desarrolla del párrafo 34 al 69. En éstos se invocan los antecedentes emitidos por esta Suprema Corte relativos al amparo adhesivo y a la adhesión al recurso de revisión en el juicio de amparo, así como en las materias civil y mercantil.

9. Desde mi punto de vista, no me parece que sea necesario el desarrollo de esos temas, pues la adhesión a la apelación es una figura novedosa en el sistema penal acusatorio. Considero que invocar las figuras jurídicas que establece la Ley de Amparo o en la materia civil o mercantil podría confundir el entendimiento de la adhesión al recurso de apelación en el proceso penal acusatorio que nos ocupa, al grado de considerar que son compatibles.

10. También me apartaría de los párrafos 122, 123 y 124, pues me parece que no es materia de análisis la temporalidad de tres días con el que cuentan las partes para adherirse. Caso similar ocurre con los párrafos 137 a 140. En estos se describe el principio de *non reformatio in peius* y su alcance, tópico que tampoco considero necesario se invoque para determinar el criterio que debe prevalecer en la contradicción que nos ocupa.

11. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de los criterios que se proponen, únicamente me separaría de las consideraciones mencionadas.

Este voto se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PUEDE INCORPORAR AGRAVIOS QUE BUSQUEN REBATIR O FORTALECER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto al tipo de agravios que pueden incluirse en la adhesión al recurso de apelación en el sistema penal acusatorio y oral, a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Uno de los Tribunales sostuvo que los agravios del adherente sólo pueden buscar fortalecer las consideraciones de la resolución recurrida debido a su naturaleza como medio de impugnación accesorio, mientras que el otro Tribunal señaló que los agravios no forzosamente deben buscar favorecer el sentido del fallo apelado, pues el artículo 473 del código aludido no establece limitación alguna.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales puede incorporar agravios que busquen rebatir o fortalecer la resolución impugnada.

Justificación: Los artículos 473 y 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales regulan el derecho de adhesión y el concepto de agravio. Dichas disposiciones no contemplan un límite expreso en relación con el tipo de agravios que se pueden formular en la adhesión. La legislación simplemente sostiene que la adhesión puede incluir agravios, es decir, argumentos relacionados con una decisión judicial que pueda generar una afectación. La falta de restricciones en relación con el sentido de los agravios que puede incluir la adhesión es consistente con la amplitud de sujetos legítimos que contempla. Si la adhesión estuviera reservada a la parte que obtuvo una resolución favorable, podría pensarse que el propósito de la adhesión es fortalecer la resolución materia de impugnación. Si la adhesión estuviera reservada al sujeto cuyos intereses no hubieran prevalecido en la resolución impugnada, podría pensarse que la adhesión debe buscar revo-





car la resolución impugnada. Sin embargo, la legislación no hace este tipo de restricciones implícita ni explícitamente en relación con los sujetos legitimados; por lo tanto, tampoco es posible acotar el tipo de agravios que se pueden incluir en la adhesión.

#### 1a./J. 58/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 164/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 25 de enero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 117/2020, en el que sostuvo que la adhesión al recurso de apelación establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no es accesorio al principal, por lo que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantearlo, así como que los agravios que formulan en la misma pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique y no únicamente deben dirigirse a fortalecer las consideraciones que les beneficiaron; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 544/2018, el cual dio origen a la tesis aislada III.1o.P.7 P (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN ADHESIVA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INTERPUESTO CONTRA LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA QUE CAUSEN PERJUICIO AL ADHERENTE ES IMPROCEDENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo III, página 2724, con número de registro digital: 2019921.



Tesis de jurisprudencia 58/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA ADHESIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLO LAS PARTES QUE TENGAN DERECHO A RECURRIR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a quiénes son los sujetos legitimados para ejercer el derecho de adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Uno de los Tribunales consideró que el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales legitima a cualquiera de las partes del proceso penal (el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su asesor jurídico, así como el imputado y su defensor), mientras que el otro Colegiado sostuvo que sólo tienen legitimación para acudir a la adhesión las partes que tengan intereses contrarios al apelante principal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 105, 456, 458 y 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la legitimación para adherirse a un recurso corresponde a todas las partes del proceso penal que, a su vez, tengan derecho a interponer un recurso de apelación.

Justificación: La tutela judicial efectiva comprende el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción. Ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse privilegiando la tramitación del proceso respectivo. En el caso de la adhesión, esta aproximación interpretativa debe operar con mayor razón, pues la legislación estudiada no contempla mayores restricciones en términos de las partes habilitadas para adherirse a un recurso. El artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que el derecho a la adhesión le corresponde a "quien tenga derecho a recurrir".



El artículo referido no restringe el campo de sujetos legitimados para acudir a la adhesión, en función de la parte que oponga la apelación principal. Ante la ausencia de una delimitación mayor, si los artículos 105, 456 y 458 establecen quiénes tienen derecho a recurrir (el imputado y su defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido, y su asesor jurídico), las partes mencionadas en dichos artículos son quienes están legitimadas para adherirse a un recurso.

#### 1a./J. 57/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 164/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 25 de enero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 117/2020, en el que sostuvo que la adhesión al recurso de apelación establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no es accesoria al principal, por lo que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantearlo, así como que los agravios que formulen en la misma pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique y no únicamente deben dirigirse a fortalecer las consideraciones que les beneficiaron; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 544/2018, el cual dio origen a la tesis aislada III.1o.P.7 P (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN ADHESIVA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INTERPUESTO CONTRA LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA QUE CAUSEN PERJUICIO AL ADHERENTE ES IMPROCEDENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo III, página 2724, con número de registro digital: 2019921.



Tesis de jurisprudencia 57/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA ADHESIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU NATURALEZA ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a la naturaleza del derecho a la adhesión previsto en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Mientras un Colegiado consideró que la apelación adhesiva tiene una naturaleza autónoma, el otro Tribunal Colegiado concluyó que se trata de un medio de impugnación accesorio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la adhesión a que se refiere el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un derecho autónomo e independiente.

Justificación: La autonomía de un recurso se desprende de su posibilidad de existir de manera independiente. Un recurso es autónomo cuando puede existir sin depender de otro medio de impugnación. En cambio, un recurso es accesorio cuando se encuentra sujeto a la existencia de otro recurso. En el caso de la adhesión, el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los plazos y condiciones para interponer la adhesión se encuentran supeditados a que exista un recurso de apelación principal. Sin embargo, la sola existencia de un vínculo entre ambas figuras no es una razón determinante para resolver que una figura dependa de otra. Se requiere explorar cómo se desenvuelve ese vínculo. En el caso de la adhesión, debe destacarse lo dispuesto en el artículo 460 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Según esta disposición, el desistimiento de algún recurso no afecta a los adherentes. Como consecuencia, aun cuando el recurrente principal renunciara a sus pretensiones, ello no repercutiría en lo alegado por el adherente. En atención a que la adhesión sólo depende de la apelación principal, en cuanto a los plazos de interposición, pero puede subsistir



y ser resuelta incluso si el apelante principal se desiste de su recurso, la adhesión tiene una naturaleza autónoma.

### 1a./J. 59/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 164/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 25 de enero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 117/2020, en el que sostuvo que la adhesión al recurso de apelación establecida en el artículo 473 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no es accesorio al principal, por lo que cualquiera de las partes legitimadas para interponer el recurso de apelación principal se encuentra en aptitud para plantearlo, así como que los agravios que formulen en la misma pueden relacionarse con los aspectos de la determinación que les perjudique y no únicamente deben dirigirse a fortalecer las consideraciones que les beneficiaron; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 544/2018, el cual dio origen a la tesis aislada III.1o.P.7 P (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN ADHESIVA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INTERPUESTO CONTRA LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA QUE CAUSEN PERJUICIO AL ADHERENTE ES IMPROCEDENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo III, página 2724, con número de registro digital: 2019921.

Tesis de jurisprudencia 59/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 403/2022.**

En la ejecutoria de la contradicción de criterios **403/2022**, por una parte se determinó la inexistencia de la contradicción que se denunció entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, porque si bien analizaron el principio de imparcialidad judicial; lo hicieron sobre la base del conocimiento previo de una forma de conducción al proceso, como es la orden de aprehensión, y no en función de la autorización previa de una técnica de investigación, como es la orden de cateo. En el entendido de que el criterio que asumieron con relación al tema, resultó además coincidente; determinación con la que estuve de acuerdo.

Y por otra, se determinó que existía contradicción entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, porque ambos órganos arribaron a conclusiones divergentes con relación a si la autorización de una orden de cateo por un Juez de Control durante la investigación inicial, vulneraba o no el principio de imparcialidad judicial, para el posterior dictado del auto de vinculación a proceso; con lo que de igual manera estuve de acuerdo.

En efecto, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito concluyó que no se trastocaba ese principio, porque se trataba de momentos diversos a la etapa de juicio, conforme lo disponía la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional; mientras que el Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, estimó que sí se afectaba ese principio, en virtud del conocimiento previo de los mismos hechos.

Posturas de las que efectivamente resultaba como punto de toque: Determinar si el hecho de que un Juez de Control autorizara la técnica de investigación relativa a una orden de cateo y después dictara auto de vinculación en el mismo asunto, vulneraba o no el principio de imparcialidad que deriva del artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución.

Y en respuesta, se sostuvo que si un mismo Juez de Control, previamente dictaba una orden de cateo, y luego emitía un auto de vinculación a proceso derivado de los hechos de la misma investigación, no se vulneraba la prohibición establecida en la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional, con relación a la imparcialidad judicial.

Ello, bajo el argumento de que ambas determinaciones se dictaban durante la etapa de investigación, en un caso, la inicial y, en la otra, en la complementaria; de manera que la persona juzgadora aún no intervenía ni incidía en la etapa de juicio oral.



Además, la intervención del órgano jurisdiccional en el otorgamiento de una orden de cateo, tenía el objeto de examinar la suficiencia de los medios de convicción, para autorizar el ingreso a un determinado inmueble, particularmente, si existía la posibilidad de hallar a la persona o personas que habrían de aprehenderse o encontrar los objetos que se buscaban. Mientras que la resolución sobre la vinculación a proceso, giraba en torno a un objetivo procesal distinto, que era el de verificar si los datos de prueba aportados, permitían acreditar la existencia de un hecho que la ley penal señalaba como delito, así como la probable intervención de una persona o personas en su comisión.

Por tanto, se concluyó que la intervención de la misma persona juzgadora, en ese caso, no comprometía la imparcialidad judicial tutelada en el artículo 17 constitucional, porque no se afectaban sus condiciones individuales para conocer del asunto –vertiente subjetiva–, ni se incidía en las condiciones normativas que se debían atender al momento de resolver –vertiente objetiva–.

Consideraciones que comparto perfectamente, porque como bien lo informa la ejecutoria, el mandato previsto en la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional, relativo a la imparcialidad judicial en el proceso penal acusatorio, se encuentra fundamentalmente dirigido a evitar preconcepciones en la persona juzgadora durante la etapa de juicio, derivadas del conocimiento previo del asunto.

En el caso, la resolución que autoriza la orden de cateo y el auto de vinculación a proceso, son actuaciones judiciales que, aun cuando se enmarcan en la fase de investigación, lo cierto es que persiguen objetivos procesales distintos, como son, la práctica de una técnica de investigación y la justificación sobre la continuación del procedimiento penal y, en ninguno de estos casos se incide en la etapa de enjuiciamiento.

Además, la conclusión a la que se arribó, fue congruente con lo decidido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **210/2016**,<sup>1</sup> precedente en el que textualmente se aseveró que la expresión de un juicio de valor, por un órgano jurisdiccional, con relación a ciertos hechos delictivos y a las constancias que integran el expediente penal, si bien refleja la formación de un criterio propio sobre una de las fases del proceso penal; sin embargo, ello no implica por sí mismo y desde un plano objetivo, en una cuestión de parcialidad que actualice un supuesto de impedimento para el posterior ejercicio de su jurisdicción sobre los mismos hechos.

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos –sobre el fondo– de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho de formular voto particular.



Sin embargo, en atención a que en la ejecutoria del presente asunto se invocaron tanto la contradicción de tesis **181/2021**,<sup>2</sup> fallada en sesión de doce de enero de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; así como el amparo directo en revisión **2904/2020**,<sup>3</sup> resuelto en sesión de diez de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; precedentes en los que determiné votar en contra, es que emito el presente **VOTO ACLARATORIO**, en razón de que lo decidido en éstos asuntos no trasciende al sentido en que se resolvió la ejecutoria.

En efecto, por lo que se refiere a la contradicción de tesis **181/2021**, en la que se dilucidó respecto al criterio que debía regir cuando una persona imputada comparecía mediante citatorio a la audiencia inicial, y el Juez de Control advertía ser incompetente legalmente para conocer del asunto, a fin de determinar si era procedente su incompetencia legal antes o después de resolver sobre la situación jurídica de esa persona.

Asunto en el que, tanto la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el suscrito, estimamos que no compartíamos la existencia de la divergencia de criterios; por lo que emitimos voto particular de minoría, en atención a que de los elementos fácticos y jurídicos impedían fijar un genuino punto de toque para resolver la denuncia de contradicción de tesis.

Ello, puesto que uno de los órganos contendientes se pronunció respecto a un amparo en revisión en el que analizó una incompetencia por razón de territorio, en el que determinó que el Juez de Control debe declinar su competencia de forma inmediata, sin que dicte el auto de vinculación a proceso, porque no se trataba de un caso urgente, toda vez que el imputado acudió de manera voluntaria (por citatorio), lo que no sucedía cuando comparecía en su calidad de detenido o ante la urgencia de dictar medidas precautorias.

En tanto que, el diverso órgano contendiente conoció de un conflicto competencial por razón de fuero entre un Juez de Control Federal y un Juez de Control Local; en el que estimó que el Juez de Control no podría variar la clasificación jurídica para declinar su competencia por razón del fuero, sino que debió resolver la situación jurídica de los imputados conforme al fundamento señalado por

<sup>2</sup> Por mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Votaron en contra Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular, relacionados con la inexistencia de la contradicción de tesis.

<sup>3</sup> Por mayoría de tres votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, así como de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Votaron en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.





el Ministerio Público al formular la imputación, toda vez que en esa etapa temprana de la audiencia no se encontraba en aptitud procesal de llevar a cabo dicha reclasificación legal.

En ese orden de ideas, desde nuestra perspectiva, estimamos que no existía tensión entre las resoluciones que emitieron los Tribunales Colegiados contendientes para determinar si el Juez de Control debía declarar su incompetencia legal antes o después de resolver sobre la situación jurídica de la persona imputada que compareció de forma voluntaria a la audiencia.

Por lo que se refiere al amparo directo en revisión **2904/2020**, la ejecutoria se construyó con el criterio mayoritario sostenido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **94/2018**, en la que se determinó que el impedimento de un Magistrado para conocer de un recurso de apelación interpuesto en un proceso penal federal, del que conoció cuando se desempeñaba como Juez de Distrito, previsto en la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se actualizaba cuando hubiera dictado resoluciones que incidieran sobre el fondo del asunto, y también aunque sólo hubiera dictado autos de mero trámite o practicado diligencias en la preinstrucción o instrucción del asunto. Precedente que voté en contra.

No obstante, los argumentos del mencionado amparo directo en revisión que finalmente se incorporaron en la ejecutoria de la presente contradicción de criterios, se refieren al principio de imparcialidad a la luz de la prohibición genérica consistente en que la persona juzgadora que interviene en la etapa del juicio, debe ser distinta de aquella que participó en las actuaciones desarrolladas en los periodos previos –*investigación y etapa intermedia*–, así como su extensión a los órganos jurisdiccionales de alzada; **razonamientos que no inciden en los motivos de mi disidencia en ese precedente ni en la contradicción de tesis con base en la cual se construyó**; que medularmente versaban sobre la necesidad de distinguir la intervención en cuestiones de fondo y de mero trámite, a efecto de calificar la causa de impedimento.

Por tanto, en atención a lo que se determinó en los asuntos referidos, no incide en el sentido de la ejecutoria de la contradicción de criterios **403/2022**, que fue la que voté a favor.

Por los motivos expuestos, respetuosamente me permito emitir el presente **VOTO ACLARATORIO**.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de criterios 403/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3806, con número de registro digital: 31505.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 403/2022.

En sesión de quince de febrero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de criterios 403/2022, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito.

Al respecto, la Primera Sala determinó que únicamente existía la contradicción denunciada respecto de los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en torno a si el hecho de que un Juez de Control autorice la técnica de investigación relativa a una orden de cateo y después dicte auto de vinculación en el mismo asunto, vulnera o no el principio de imparcialidad que deriva del artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución General.

En este sentido, en la sentencia se determinó que debe prevalecer como criterio que no se afecta la imparcialidad de un Juez de Control si autoriza una orden de cateo y después emite un auto de vinculación a proceso derivado de los hechos que dieron origen a la misma investigación, pues se trata de actos que se emiten a partir de la comprobación de distintos requisitos constitucionales y legales, por lo que la decisión que asuma en una y en otra determinación no implica que realice una valoración de los mismos datos de prueba, ya que parten de objetivos procesales distintos.

Sobre ello, si bien compartí el sentido y las consideraciones de la Sala, respetuosamente, formulo este voto concurrente, pues estimo que se debió desarrollar como *argumento principal y no secundario* el relativo a que ambas determinaciones son dictadas dentro de la etapa de investigación y, por tanto, no les es aplicable la prohibición constitucional de conocimiento previo.

### I. Criterio mayoritario

La sentencia comienza exponiendo los alcances del principio de imparcialidad y los alcances de la intervención de los Jueces de Control al emitir órdenes de



cateo y autos de vinculación a proceso. Sobre ello, destaca que en el artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución General se establece una prohibición en el sentido de que el *juicio* se celebre ante una persona juzgadora que haya conocido del caso previamente. Esta prohibición fue también regulada por el legislador secundario en los artículos 37, fracción IX, y 350 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Adicionalmente, se explica que la emisión de una orden de cateo –como acto de investigación del Ministerio Público– y la vinculación a proceso persiguen objetivos completamente distintos; pues en el primer caso se analizan los medios de convicción aportados por el fiscal para determinar si es procedente o no autorizar el ingreso a un determinado inmueble –sin que exista pronunciamiento sobre la existencia de un hecho delictuoso o la intervención de una determinada persona en su comisión–, mientras que en el segundo se busca determinar si los datos aportados por el fiscal acreditan o no la probable intervención de una persona en la comisión de un hecho delictuoso para someterla a proceso penal. Así, la decisión de la persona juzgadora en ambos momentos no implica valorar los mismos datos de prueba ni con el mismo enfoque.

Por esta razón, la Primera Sala considera que no es posible sostener que la emisión previa de una orden de cateo genere una *idea preconcebida* de responsabilidad o sobre la existencia de un delito que impida a la misma persona juzgadora resolver sobre la vinculación a proceso derivado de los mismos hechos de la investigación ministerial, por lo que es claro que no se compromete la imparcialidad judicial en estos casos.

Finalmente, señala que ambas determinaciones son dictadas dentro de la etapa de investigación, por lo que la persona juzgadora aún no ha intervenido materialmente en la audiencia de juicio y lo que decida en esas resoluciones de ninguna manera incide en la fase de juzgamiento.

Así las cosas, se concluye que si un mismo Juez de Control dicta una orden de cateo y, posteriormente, emite un auto de vinculación a proceso derivado de los hechos de la misma investigación, no se vulnera la prohibición establecida en la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional.

## II. Razones del voto concurrente

Como señalé anteriormente, si bien comparto el criterio establecido en la resolución, respetuosamente, estimo que se debió desarrollar como *argumento principal*



y *no secundario* el relativo a que ambas determinaciones son dictadas dentro de la etapa de investigación –inicial y complementaria, respectivamente– y, por tanto, no les es aplicable la prohibición constitucional de conocimiento previo, pues ésta se refiere a que la persona que conozca de la etapa de juicio no haya conocido de etapas previas.

Al respecto, se puede advertir que la sentencia desarrolla principalmente dos argumentos para sostener el criterio que debe prevalecer: **(i)** que la decisión del Juez de Control sobre la orden de cateo y sobre la vinculación a proceso tienen objetivos procesales distintos, aunado a que en ellos no se analizan necesariamente los mismos datos de prueba ni con el mismo enfoque, por lo que la emisión de la orden de cateo no genera una idea preconcebida en la persona juzgadora sobre la existencia de delito o responsabilidad; y **(ii)** ambas determinaciones son dictadas dentro de la etapa de investigación –inicial y complementaria, respectivamente–, por lo que ninguna de esas resoluciones incide en la fase de juicio.

Este segundo argumento *se desarrolla en un solo párrafo* (párrafo 101)<sup>1</sup> y se coloca como una cuestión *secundaria o adicional*; sin embargo, desde mi perspectiva, éste debería ser el *argumento principal* que sostenga la conclusión de la Sala.

Lo anterior, pues –como lo reconoce la propia sentencia al analizar el principio de imparcialidad– de la interpretación literal y teleológica de la prohibición establecida en el artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución General,<sup>2</sup> en relación con los artículos 37, fracción IX, y 350 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>3</sup> es posible concluir que la limitante de conocimiento previo

<sup>1</sup> "101. Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 211, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, ambas determinaciones son dictadas dentro de la etapa de investigación –inicial y complementaria, respectivamente– del procedimiento penal, por lo que la persona juzgadora aún no ha intervenido materialmente en la audiencia del juicio y lo que se decida en esas resoluciones de ninguna manera incide en la fase de juzgamiento."

<sup>2</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral; ..."

<sup>3</sup> "Artículo 37. Causas de impedimento

"Son causas de impedimento de los jueces y magistrados:



está referida a la *etapa de juicio*, en el sentido de que la persona juzgadora encargada de pronunciarse sobre la existencia de un delito y la responsabilidad de la persona acusada no se contamine con la información de las etapas preparatorias del juicio y tenga una idea preconcebida de las cuestiones esenciales del proceso.

Esta Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 2904/2020**,<sup>4</sup> extendió este mandato a los tribunales de alzada; sin embargo, ello se realizó siguiendo esta misma lógica, pues sostuvo que un mismo tribunal no puede conocer del recurso de apelación hecho valer en contra del auto de vinculación a proceso y, posteriormente, resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia definitiva, pues esta disposición perdería toda efectividad si se permitiera que un tribunal tenga acceso a la información de las etapas previas del procedimiento y después pueda pronunciarse sobre las cuestiones esenciales del proceso con relación a la sentencia definitiva.

Así, dado que tanto la *orden de cateo* como la decisión sobre la *vinculación a proceso* se insertan dentro de las etapas previas del procedimiento penal –específicamente, la etapa de investigación–, es claro que no se transgrede el principio de imparcialidad ni el mandato previsto en el referido artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución General. Lo anterior, *más allá de que efectivamente ambas decisiones tengan objetos distintos y la decisión sobre una, de ninguna manera afecta las condiciones de la persona juzgadora para conocer del asunto en momentos posteriores de las mismas etapas previas*.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de criterios 403/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3806, con número de registro digital: 31505.

"...

"IX. Para el caso de los jueces del Tribunal de enjuiciamiento, haber fungido como Juez de control en el mismo procedimiento."

**"Artículo 350. Prohibición de intervención**

"Los jueces que hayan intervenido en alguna etapa del procedimiento anterior a la audiencia de juicio no podrán fungir como Tribunal de enjuiciamiento."

<sup>4</sup> Resuelto en sesión de diez de agosto de dos mil veintidós.



**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA









## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

**QUERRELLA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PUEDEN PRESENTARLA POR SÍ MISMAS, A TRAVÉS DE LOS APOYOS QUE REQUIERAN Y DESEEN PARA ELLO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; 10, 109, FRACCIÓN XII, Y 225 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

Hechos: En dos mil diecinueve, el tutor de una persona con discapacidad mental se querelló en contra de dos personas, quienes fueron vinculadas a proceso por el delito de abandono de familiares previsto en el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Durante la audiencia inicial, la defensa indicó que debía ser la propia víctima, es decir, la persona con discapacidad, quien tenía que querellarse. Sin embargo, la Jueza de Control resolvió que esta solicitud no era procedente porque la víctima tenía una discapacidad y la persona que se querelló, hermano de la víctima, tenía la calidad de tutor dativo. Posteriormente, las dos personas que fueron vinculadas a proceso, también hermanos de la víctima, promovieron juicio de amparo indirecto contra el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales; el Juzgado de Distrito negó el amparo en contra de la inconstitucionalidad planteada, ante lo cual se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las personas con discapacidad pueden presentar una querella por sí mismas, con la posibilidad de adoptar los apoyos, salvaguardias y ajustes razonables que requieran y deseen para ello, conforme a los artículos 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 10, 109, fracción XII, y 225 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



Justificación: Conforme al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, éstas tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones que con las demás personas. Por ello, no hay ningún impedimento para que las personas con discapacidad, sin importar cuál sea su diversidad funcional, presenten su querella conforme a la regla general establecida en el artículo 225 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, existe la posibilidad de que se adopten los apoyos y salvaguardias necesarios para ello, en términos de los artículos 10 y 109, fracción XII, del mismo ordenamiento, así como los ajustes razonables y procedimentales que se requieran para ese fin. Así, en aquellos casos en que no fuera posible determinar plenamente la voluntad de la persona, ésta podría seguir presentando querella a través del sistema de apoyos y salvaguardias previamente referido. Por otra parte, la presentación de la querella también puede ser con base en el principio de la mejor interpretación posible de la voluntad de la persona con discapacidad, según el cual dicha voluntad deberá interpretarse, a través de mecanismos de comunicación no convencional, conforme a su trayectoria de vida y creencias. Incluso, con base en documentos de voluntad anticipada que la persona haya suscrito previamente. Todo ello conforme a los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos referidos del Código Nacional de Procedimientos Penales. Asimismo, deberán observarse los ajustes razonables y ajustes al procedimiento que pudieran requerirse para ello.

#### 1a. XVIII/2023 (11a.)

Amparo en revisión 415/2022. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarías: Rosalba Rodríguez Mireles y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**QUERRELLA PRESENTADA POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 226 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "...O QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO..." Y "...O DE PERSONAS QUE NO TENGAN LA CAPACIDAD DE COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO...", ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AL NEGAR SU CAPACIDAD JURÍDICA.**

Hechos: En dos mil diecinueve, el tutor de una persona con discapacidad mental se querelló en contra de dos personas, quienes fueron vinculadas a proceso por el delito de abandono de familiares previsto en el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Durante la audiencia inicial, la defensa indicó que debía ser la propia víctima, es decir, la persona con discapacidad, quien tenía que querellarse. Sin embargo, la Jueza de Control resolvió que esta solicitud no era procedente porque la víctima tenía una discapacidad y la persona que se querelló, hermano de la víctima, tenía la calidad de tutor dativo. Posteriormente, las dos personas que fueron vinculadas a proceso, también hermanos de la víctima, promovieron juicio de amparo indirecto contra el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales; el Juzgado de Distrito negó el amparo en contra de la inconstitucionalidad planteada, ante lo cual se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en las porciones normativas "...o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho..." y "...o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho...", es contrario al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al permitir una sustitución de su voluntad y negar su derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley.

Justificación: Esta Primera Sala advierte que, con base en las porciones normativas "...o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho..." y "...o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho..." del artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales,



si una persona con discapacidad quiere presentar una querrela, debe hacerlo a través de su tutor o representante legal y únicamente podrá hacerlo por sí misma si dicho tutor, quien ejerza la patria potestad o su representante legal, es a quien se acusa de haber cometido los delitos en su contra. Sin embargo, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones que con las demás personas, por lo que los Estados Parte deben, en lugar de negarles dicho reconocimiento, brindarles acceso a los apoyos necesarios para ejercer su capacidad jurídica y a las salvaguardias que se requieran para ello. Así, conforme a las porciones normativas referidas, la actuación en el mundo jurídico de la persona con discapacidad se encuentra limitada y sustituida por su tutor o representante legal. Por lo tanto, esta Primera Sala considera que las dos porciones normativas vulneran el modelo social y de asistencia en la voluntad de las personas con discapacidad, al basarse en un modelo de sustitución de la voluntad que niega el reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que con las demás personas.

#### 1a. XVII/2023 (11a.)

Amparo en revisión 415/2022. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaries: Rosalba Rodríguez Mireles y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **Subsección 2**

### **SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTE-RIORIDAD (DECRETO TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO DE DIFERENDO LÍMITROFE INTERMUNICI-PAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE CUAUTITLÁN Y CUAUTITLÁN IZCALLI, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA RESPECTO DE LA NORMA IMPUGNADA CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN CUAN-DO SE SOBRESEE EN RELACIÓN CON ÉSTE (ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "Y RESOLVER LAS DIFERENCIAS QUE EN ESTA MATERIA SE PRODUZCAN" Y LA LEY RE-GLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES XXV Y XXVI DEL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO).**



**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-  
RANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMA  
GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITU-  
CIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, EN LA POR-  
CIÓN NORMATIVA QUE DICE "Y RESOLVER LAS DIFERENCIAS QUE EN  
ESTA MATERIA SE PRODUZCAN" Y LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS  
FRACCIONES XXV Y XXVI DEL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍ-  
TICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 221/2021. MUNICIPIO DE  
CUAUTITLÁN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO. 11 DE ENERO DE  
2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETA-  
RIO: MANUEL POBLETE RÍOS.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto(s) impugnado(s):** El Decreto Número 334 publicado el ocho de no-  
viembre de dos mil veintiuno, por el que se aprueba el procedimiento de dife-  
rendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán  
Izcalli, ambos del Estado de México; el artículo 61, fracción XXV, de la Constitu-  
ción Política del Estado Libre y Soberano de México, y la Ley Reglamentaria de  
las Fracciones XXV y XXVI de ese precepto de la Constitución Local.

|     | Apartado                                              | Decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Págs. |
|-----|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.  | COMPETENCIA                                           | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 18-19 |
| II. | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS | Se tienen por impugnados el Decreto 334 publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, por el que se aprueba el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, ambos del Estado de México; el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la ley reglamentaria | 19-22 |



|      |                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
|------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|      |                                                                               | de las fracciones XXV y XXVI de ese precepto de la Constitución Local.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |
| III. | <b>EXISTENCIA DEL ACTO, NORMA U OMISIÓN IMPUGNADA</b>                         | Sí existen los actos y normas impugnados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 22-23 |
| IV.  | <b>CAUSALES DE IMPROCEDENCIA RELACIONADAS CON LA OPORTUNIDAD</b>              | Es extemporánea la demanda.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 23-39 |
|      | <b>IV.1. Análisis de la oportunidad en relación con el decreto impugnado</b>  | Es extemporánea la demanda promovida en contra del Decreto Número 334 porque este tiene la naturaleza de acto y fue notificado al Municipio actor el 17 de agosto de 2021, mientras que la demanda se presentó hasta el quince de diciembre siguiente, cuando ya había vencido el plazo de 30 días para su impugnación. No era necesario esperar a la publicación del decreto para poder impugnarlo. | 26-38 |
|      | <b>IV.2. Análisis de la oportunidad en relación con las normas impugnadas</b> | Al haber resultado improcedente el juicio en contra del acto de aplicación de las normas, la controversia también resulta improcedente en contra de éstas.                                                                                                                                                                                                                                           | 38-39 |
| V.   | <b>DECISIÓN</b>                                                               | <p>PRIMERO.—Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—<b>Publíquese</b> esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>                                                                                                                                                                                             | 39    |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de enero de dos mil veintitrés emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 221/2021, promovida por el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, en contra del Decreto Número 334 publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, por el que se aprueba el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, ambos del Estado de México, así como contra el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI de ese artículo.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

#### **A. Creación del Municipio y antecedentes del procedimiento de diferendo limítrofe**

**1. Creación del Municipio de Cuautitlán Izcalli.** Mediante Decreto Número 50 publicado el veintitrés de junio de mil novecientos setenta y tres en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, la Legislatura de esa entidad federativa segregó de los Municipios de Tepotzotlán, Cuautitlán y Tultitlán, el centro urbano denominado Cuautitlán Izcalli y creó el Municipio con el mismo nombre, con la población y territorio descritos en el artículo primero del propio decreto.

**2. Delimitación original del territorio y límites del Municipio de Cuautitlán Izcalli.** Por Decreto Número 71, publicado el veinticuatro de noviembre de mil novecientos setenta y tres en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, la Legislatura Estatal delimitó la diagonal que, con base en los puntos de referencia vertidos en ese decreto, servían de límites al Municipio de Cuautitlán Izcalli.

**3. Controversia constitucional 7/2000.** Por escrito presentado el seis de enero de dos mil ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Antonio Castillo García, en su carácter de síndico procurador del Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán, Estado de México, y en representación del Municipio respectivo, promovió controversia constitucional en contra de diversos actos y omisiones atribuidos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México,





así como en contra de diversas dependencias del Ejecutivo y del Municipio de Cuautitlán Izcalli, de esa misma entidad.

4. De esa demanda se advierte que la situación de hecho y de derecho que le causaba agravio al Municipio actor y que lo motivó a promover la controversia en ese momento, era la existencia de un conflicto limítrofe con el Municipio de Cuautitlán Izcalli, que se traducía en la falta de certeza jurídica en torno a cuáles eran los límites territoriales de la jurisdicción de su Municipio.

5. La controversia se radicó con el número 7/2000 y, previo el trámite respectivo, fue resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de octubre de dos mil en el sentido de decretar el sobreseimiento,<sup>1</sup> pues en el caso no se había agotado el procedimiento para la solución de conflictos sobre límites intermunicipales a que se refieren los artículos 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 4o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 1, 2, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley para la Creación de Municipios del Estado de México, del cual correspondía conocer a la Legislatura Estatal.

**6. Convenio amistoso para el arreglo de límites.** El dieciocho de abril de dos mil dos, los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli celebraron un convenio amistoso por el cual se acordó la línea limítrofe entre ellos. Ese convenio fue aprobado por el Congreso Local mediante Decreto Número 27, de diez de diciembre de dos mil nueve, publicado el dieciséis de diciembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

## **B. Procedimiento para la solución de diferendo limítrofe intermunicipal**

**7. Inicio del procedimiento legislativo.** El veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, el Municipio de Cuautitlán solicitó que se iniciara formalmente el procedimiento para la solución de diferendos limítrofes intermunicipales a efecto

---

<sup>1</sup> Por unanimidad de nueve votos de la Ministra Olga del Carmen Sánchez Cordero, y de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel.



de que se aclarara y corrigiera la trayectoria de la línea limítrofe entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli en contra de Cuautitlán Izcalli.

**8.** El Municipio de Cuautitlán precisó que la corrección solicitada era para el efecto de que fuera "segregado del Municipio de Cuautitlán Izcalli el territorio de la parte poniente del Poblado de San Mateo Ixtacalco y sus Comunidades Ejidales denominadas La Capilla y El Sabino", y se reintegrara ese territorio a Cuautitlán, para que las comunidades ejidales citadas fueran reunificadas dentro de ese Municipio, pues en la cartografía autorizada existente indebidamente se les consideraba parte de los dos Municipios.

**9. Trámite legislativo.** El treinta de mayo de dos mil diecinueve, la presidencia de la Diputación Permanente de la "LX" Legislatura remitió a la Comisión Legislativa de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios (en adelante, la Comisión legislativa) la solicitud del inicio del procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.

**10.** El tres de junio de dos mil diecinueve, la Comisión legislativa admitió a trámite la solicitud referida y señaló las diez horas del ocho de agosto de dos mil diecinueve para la "celebración de la garantía de audiencia" en la que los Municipios involucrados expondrían sus argumentos respecto del diferendo limítrofe en cuestión.

**11.** El ocho de agosto de dos mil diecinueve se llevó a cabo una audiencia en la que intervinieron las personas que en ese momento ocupaban las presidencias y sindicaturas de los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli; se les exhortó para que celebraran convenio amistoso sobre los respectivos límites territoriales de sus Municipios; sin embargo, después de haberse otorgado el uso de la palabra a las personas que acudieron en representación de los Municipios, no se llegó a un acuerdo. En consecuencia, se les requirió para que remitieran todas las pruebas que consideraran suficientes para acreditar sus manifestaciones.

**12.** Los Ayuntamientos respectivos remitieron las pruebas que consideraron convenientes, las cuales se tuvieron por ofrecidas, admitidas y desahogadas.

**13.** El ocho de noviembre de dos mil diecinueve se llevó a cabo el desahogo de la prueba de la inspección ocular, diligencia en la que se presentó el presidente municipal de Cuautitlán.



**14.** El veintiuno de agosto de dos mil veinte, la Comisión legislativa emitió un acuerdo en el que tuvo por presentados al presidente municipal y a la primera síndica municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli y ordenó de nueva cuenta el desahogo de prueba de la inspección a cargo de la propia Comisión.

**15. Dictamen.** El veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de la Comisión legislativa sometió a la aprobación del Pleno del Congreso Local el dictamen que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.

**16.** En el dictamen, la Comisión legislativa consideró que del estudio y valoración de las pruebas desahogadas en el procedimiento se desprendía que el Municipio de Cuautitlán, desde su fundación, comprendió al poblado de San Mateo Ixtacalco y al Ejido de San Mateo Ixtacalco, con sus comunidades "La Capilla" y "el Sabino", y que si bien ese ejido había sido segregado del Municipio de Cuautitlán y pasado a formar parte del de Cuautitlán Izcalli con motivo de un decreto expropiatorio,<sup>2</sup> lo cierto era que ese decreto había quedado insubsistente derivado de lo resuelto en un juicio de amparo promovido por el comisionado ejidal de esa comunidad.<sup>3</sup>

**17.** En consecuencia, se estableció que en cumplimiento a ese juicio de amparo, el poblado y ejido de San Mateo Ixtacalco, junto con las comunidades antes mencionadas, debían reincorporarse al Municipio de Cuautitlán.

**18. Decreto que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.** El veinte de julio de dos mil veintiuno, la LX Legislatura del Estado de México aprobó el

<sup>2</sup> Decreto presidencial de doce de noviembre de mil novecientos setenta, por el que se expropió una superficie de 384-00-00 hectáreas del Ejido San Mateo Ixtacalco, en favor del Gobierno del Estado de México, para destinarse a la creación de una zona industrial.

<sup>3</sup> El ejido impugnó ese decreto mediante el juicio de amparo 785/70, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa del entonces Distrito Federal, en el que después de dos revisiones, la última resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el toca 1088/75, se determinó conceder la protección de la Justicia Federal en contra de la expropiación reclamada.



Decreto Número 334 que contiene el dictamen que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, reconociendo que el poblado de San Mateo Ixtacalco y el Ejido de San Mateo Ixtacalco con sus comunidades "La Capilla" y "El Sabino" forman parte del Municipio de Cuautitlán.

**19. Notificación del decreto al Municipio de Cuautitlán Izcalli.** El diecisiete de agosto de dos mil veintiuno se comunicó al presidente municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli que la LX Legislatura del Estado de México había aprobado el decreto por el que se aprobó el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal antes mencionado, y se le entregó tanto el decreto como el dictamen correspondiente.

**20. Publicación del Decreto Número 334.** El ocho de noviembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México el referido decreto.

### **C. Controversia ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México**

**21. Demanda.** El 30 de noviembre de dos mil veintiuno, el Municipio de Cuautitlán Izcalli presentó demanda en la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, mediante la cual inició controversia constitucional en contra del Decreto Número 334.

**22. Admisión de la controversia.** El dos de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México admitió la controversia planteada y la radicó con el número 20/2021.<sup>4</sup>

**23. Desistimiento y sobreseimiento de la controversia 20/2021.** El Municipio de Cuautitlán Izcalli se desistió de la instancia y el diecisiete de marzo de dos mil veintidós se declaró el sobreseimiento.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Se encuentra en fojas 12-15 en el escrito de contestación del Municipio de Cuautitlán.

<sup>5</sup> Se encuentra en fojas 1-2 en el escrito de contestación del Poder Ejecutivo del Estado de México.



## D. Trámite de la controversia constitucional 221/2021

### 24. Presentación de la demanda por el Municipio de Cuautitlán Izcalli.

Por escrito presentado el quince de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ricardo Núñez Ayala, María Alejandra Miranda Reséndiz, Edgar Isaac Martínez Solís, Leticia Baca Vázquez, quienes se ostentaron como presidente municipal, primera síndico, segundo síndico y tercera síndico, todos del Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, promovieron controversia constitucional en contra del Decreto Número 334.

**25.** En sus conceptos de invalidez, el Municipio de Cuautitlán Izcalli expuso diversos argumentos relacionados con los siguientes temas:

- La incompetencia del Poder Legislativo para resolver los conflictos de límites territoriales, lo cual es competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México;
- Violación al principio de irretroactividad de las leyes debido a que ya existían decretos y un convenio que establecían los límites del Municipio de Cuautitlán Izcalli, los cuales fueron ignorados;
- Violación a las garantías de fundamentación y motivación por razones diversas;
- La indebida valoración de las pruebas ofrecidas por las partes en el procedimiento;
- Violaciones al principio de imparcialidad;
- Violaciones al debido proceso, por no haberse seguido las formalidades esenciales del procedimiento;
- La indebida fundamentación y motivación del dictamen técnico elaborado por la Comisión de Límites Territoriales del Gobierno del Estado de México; y,
- La inconstitucionalidad del artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de su ley reglamentaria.



**26. Radicación y turno.** Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintiuno, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación formó y registró el expediente de la controversia constitucional planteada por el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México; lo radicó con el número 221/2021 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat como instructora del procedimiento.

**27. Prevención.** Mediante acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, las Ministras integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación previnieron al Municipio actor para que señalara bajo protesta de decir verdad si también impugnaba el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como su ley reglamentaria, y de ser así, precisara si la impugnación era con motivo de su publicación o del primer acto de aplicación, y de ser este último el caso, especificara en cuál acto se habían aplicado por primera vez esas disposiciones.

**28. Desahogo de la prevención.** Por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veintidós en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Javier de Moral Castro, en su carácter de primer síndico Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, señaló que sí demandaba la invalidez de la fracción XXV del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de la ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del mencionado precepto constitucional.

**29.** En ese escrito también se precisó que el primer acto de aplicación de las normas impugnadas se había dado en el Decreto Número 334, por el que se resolvió el Procedimiento de Diferendo Límite Intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México.

**30. Admisión y trámite de la controversia.** En consecuencia, mediante acuerdo de dos de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de México, y como tercero interesado al Municipio de Cuautitlán de esa misma entidad federativa.



**31. Pruebas y manifestaciones del Municipio de Cuautitlán.** Por escritos presentados los días quince, veinticuatro y veinticinco de marzo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Aldo Ledezma Reyna, en su calidad de presidente municipal Constitucional del Ayuntamiento de Cuautitlán, Estado de México, y en representación del Municipio tercero interesado, exhibió diversas pruebas y expuso las razones por las que a su consideración debían declararse infundados los conceptos de invalidez del Municipio actor.

**32.** El Municipio de Cuautitlán señaló también que en el caso se actualizaban las siguientes causales de improcedencia:

- *Extemporaneidad* respecto de las normas impugnadas, pues el primer acto de aplicación del artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se llevó a cabo mediante el Decreto Número 27, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, en el que se aprobó el convenio amistoso para el arreglo de límites, suscrito por los Ayuntamientos de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.

- *Falta de interés legítimo*, ya que de los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto no se advierte un principio de afectación a competencias o atribuciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a derechos humanos, sino meros argumentos de legalidad.

**33. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de México.** Mediante oficio presentado el primero de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de representante legal del Gobernador Constitucional del Estado de México, dio contestación a la demanda.

**34.** El Poder Ejecutivo invocó como causas de improcedencia, las siguientes:

- *Incompetencia.* La Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para conocer de un conflicto suscitado entre dos Municipios de un



mismo Estado, pues el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé esa hipótesis.

- *Extemporaneidad.* La presentación de la demanda es extemporánea respecto del Decreto Número 334, ya que el Municipio actor tuvo la oportunidad de impugnar cada fase del procedimiento legislativo, desde el acuerdo de radicación, hasta su culminación con la aprobación y publicación de ese decreto.

- *Actos en ejecución de otra sentencia.* Los actos impugnados y que fueron materia del procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal ya fueron materia de dos juicios de amparo, tal y como lo señaló el propio actor en su demanda, razón por la que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, tal y como lo estableció el Tribunal Pleno en la tesis P. LXX/2004, titulada "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN.", y la Segunda Sala en la diversa tesis 2a. XLIII/2012 (10a.), de epígrafe "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS CUYOS EFECTOS HAN CESADO ANTE LA EMISIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN UN JUICIO DE AMPARO."

- *No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.* Se actualiza esta causal de improcedencia porque el Municipio actor promovió ante la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de México la diversa controversia constitucional 20/2021 y no esperó a que se dictara la resolución correspondiente, pues se desistió de la acción. En ese sentido, no pasa inadvertido que el dieciocho de marzo de dos mil veintidós, el Magistrado instructor de esa controversia dictó auto de sobreseimiento por desistimiento de la parte actora, pues ello en todo caso implica la manifestación externa de su voluntad y el consentimiento expreso del acto impugnado.

**35.** Asimismo, el Poder Ejecutivo Local señaló que no existía vicio alguno de invalidez en cuanto a la promulgación y orden de publicación del Decreto Número 334, pues tales actos habían sido emitidos por los órganos facultados para ello. Además, en respuesta a los conceptos de invalidez señaló que:





- El decreto impugnado no viola el principio de división de poderes, pues no impide ni obstaculiza la procedencia de la tutela judicial. Prueba de ello es la controversia constitucional que promovió el Municipio de Cuautitlán Izcalli ante la Sala Constitucional del Estado de México, conforme al artículo 88 Bis de la Constitución Local.

- La Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México sí prevé el derecho de audiencia, tal como se advierte de sus artículos 1, 2, 6, segundo párrafo, 30, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 53, 54 y 55 al 60.

- La Legislatura Estatal sí es competente para fijar los límites de los Municipios del Estado y para resolver las diferencias que se susciten en esa materia, de conformidad con el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Local.

**36. Contestación del Poder Legislativo del Estado de México.** Por oficio presentado el seis de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la diputada Mónica Angélica Álvarez Nemer, en su carácter de presidenta de la LXI Legislatura del Estado de México y en representación de ese Poder Legislativo, dio contestación a la demanda.

**37.** En el escrito de contestación se hicieron valer las siguientes causales de improcedencia:

- *Extemporaneidad respecto de las normas impugnadas*, pues su primer acto de aplicación se dio cuando se notificó al Municipio actor el acuerdo de radicación del procedimiento para la solución del diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, lo cual ocurrió desde el veintidós de julio de dos mil diecinueve, y la demanda de la controversia se presentó en el año dos mil veintiuno. Además, ese acuerdo de radicación ya cesó en sus efectos;

- *Consentimiento tácito de las normas combatidas*, pues el Municipio actor participó en cada una de las etapas del procedimiento correspondiente, hasta su conclusión, y nunca se inconformó respecto de esas normas e incluso fundó sus "derechos procesales" en porciones normativas de la propia ley impugnada;



- *Falta de interés legítimo*, pues en la demanda no se hicieron valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley que reglamenta las controversias constitucionales.

**38.** En respuesta a los conceptos de invalidez, el Poder Legislativo local indicó esencialmente que:

- La Legislatura Local sí cuenta con facultades para fijar los límites de los Municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan, de conformidad con el artículo 61, fracciones XXV y XXVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y su ley reglamentaria. En consecuencia, no hubo una afectación al principio de división de poderes en perjuicio del Poder Judicial;

- Los decretos de creación de Municipios, aplicación de límites y resolución de conflictos pueden ser modificados en cualquier momento, de acuerdo con la normativa constitucional y legal, para favorecer la certeza territorial, la gobernabilidad y la paz social de los Municipios, por lo que su modificación de ninguna manera significa la aplicación retroactiva de la ley;

- Como se desprende del expediente correspondiente, los Municipios se sujetaron libremente al procedimiento, el cual se desarrolló favoreciendo su participación y las garantías procesales que les asisten;

- No es dable impugnar las normas locales en la materia que rigieron el procedimiento, pues los Municipios se sujetaron de manera libre y voluntaria y consintieron su aplicación;

- La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México se encarga de verificar la constitucionalidad de los actos y de la legislación estatal cuando se someten a su jurisdicción; sin embargo, ello no significa que le corresponda resolver sobre la creación de Municipios o los conflictos de límites territoriales intermunicipales, pues carece de competencia en esa materia;

- No se transgrede el principio de retroactividad debido a que no se modificaron derechos adquiridos del supuesto anterior;



- Sí existió una debida fundamentación y motivación, y se analizaron debidamente las pruebas ofrecidas por las partes.

**39. Pedimento.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

**40. Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de nueve de junio de dos mil veintidós se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

### **E. Recurso de reclamación contra la admisión de la controversia**

**41. Interposición del recurso.** En contra del acuerdo de admisión de la controversia constitucional 221/2021, el Poder Legislativo del Estado de México interpuso recurso de reclamación, pues consideró que en el caso se actualizaban de manera manifiesta e indudable las siguientes causales de improcedencia:

- *Litispendencia*, pues el Municipio actor promovió una diversa controversia constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, registrada con el número de expediente 20/2021, en la que también señaló como acto impugnado el Decreto Número 334. Esa controversia se encuentra pendiente de resolver.

- *Extemporaneidad* respecto de las normas controvertidas, ya que la demanda se presentó fuera del plazo legal de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación. Ello, en el entendido que la Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue aplicada durante el desarrollo del procedimiento limítrofe intermunicipal entre Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, Estado de México, por lo que el Decreto Número 334 no fue el primer acto de aplicación.

**42. Admisión, trámite y resolución del recurso de reclamación.** El recurso de reclamación fue admitido y radicado con el número 51/2022-CA; turnado al Ministro Luis María Aguilar Morales y resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de agosto de dos



mil veintidós, en el sentido de declararlo infundado y confirmar el acuerdo de admisión recurrido.<sup>6</sup>

**43.** En la sentencia del recurso de reclamación, la Segunda Sala consideró que no se actualizaban las causales de improcedencia invocadas por el Poder Legislativo debido a que:

- En el presente expediente existía constancia fehaciente de la que se advertía que el Municipio de Cuautitlán Izcalli se había desistido de la controversia constitucional 20/2021 del índice de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México y que, en consecuencia, se había decretado el sobreseimiento en ese asunto, por lo que resultaba innecesario hacer mayor pronunciamiento sobre la supuesta litispendencia alegada por el recurrente, y

- La demanda sí se presentó de manera oportuna respecto de las normas impugnadas, pues el Municipio de Cuautitlán Izcalli promovió la controversia constitucional con motivo de su primer acto de aplicación, el cual consistió en el Decreto Número 334 también impugnado. Sin que la aplicación de las normas impugnadas durante el procedimiento para la resolución de diferendo limítrofe pudiera considerarse como el primer acto de aplicación para efectos de su impugnación en controversia constitucional, pues esos actos carecen de definitividad, en tanto que se trata de actos intermedios no impugnables por esta vía.

## I. COMPETENCIA

**44.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),<sup>7</sup> de la Constitución Política

<sup>6</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa (presidenta). Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

<sup>7</sup> "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; ..."



de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> así como en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>9</sup> por tratarse de un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México y uno de los Municipios de esa entidad federativa, en el que si bien se cuestiona la validez de normas generales, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado el sentido del presente fallo.

**45.** En este contexto, resulta infundado el argumento del Poder Ejecutivo del Estado de México en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para conocer de un conflicto suscitado entre dos Municipios de un mismo Estado.

**46.** Al respecto debe decirse que el conflicto materia de la presente controversia constitucional no se plantea entre dos Municipios de una misma entidad federativa, sino entre un Municipio del Estado de México (Cuautitlán Izcalli) y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de ese mismo Estado.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

**47.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>10</sup> se procede a precisar las normas y actos que son objeto de la

<sup>8</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>9</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

"...

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>10</sup> "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; ..."



presente controversia constitucional, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio sostenido por el Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>11</sup>

**48.** De la lectura de la demanda y del escrito aclaratorio presentado el veintisiete de enero de dos mil veintidós se advierte que el Municipio actor combate, por una parte, el Decreto Número 334 por el que se aprueba el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, y por otra, el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y su ley reglamentaria.

**49.** En relación con el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución local, cabe señalar que éste dispone:

---

<sup>11</sup> Texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, registro digital: 166985.

Precedente: Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.



**"Artículo 61.** Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

"...

"XXV. Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan; ..."

**50.** Del precepto citado se advierte que en él se prevén dos hipótesis normativas, pues se establece que la Legislatura del Estado de México está facultada para: a) fijar los límites de los Municipios del Estado, y b) resolver las diferencias que se produzcan en esa materia.

**51.** Sin embargo, el Municipio de Cuautitlán Izcalli solamente impugna la porción normativa que dice "y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan", pues en el caso se duele únicamente de que tal facultad corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado y no a la Legislatura Local.

**52.** En atención a ello, deben tenerse por impugnados únicamente:

a) El Decreto Número 334 por el que se aprueba el procedimiento de diferencia limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli;

b) El artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la porción normativa que dice "y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan", y

c) La Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

### **III. EXISTENCIA DEL ACTO O NORMA IMPUGNADA**

**53.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Primera Sala advierte que la existencia del acto y de las normas impugnadas en esta controversia constitucional se encuentra debidamente acreditada en atención a que todos ellos fueron publicados en el Periódico



Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México, tal y como se precisa a continuación:

a) El Decreto Número 334 por el que se aprueba el procedimiento de dife-rendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, se publicó en el mencionado Periódico Oficial el ocho de noviembre de dos mil veintiuno;

b) El artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, expedido mediante el Decreto Número 72, fue publicado el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y cinco en el referido medio de difusión oficial; y,

c) La Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se expidió mediante Decreto Número 144, difundido el tres de septiembre de dos mil diez en el citado Periódico Oficial.

#### **IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA RELACIONADAS CON LA OPORTUNIDAD**

**54.** En el presente caso se actualiza la causal de improcedencia que deriva de los artículos 19, fracción VII y 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la demanda se presentó fuera de los plazos previstos para la impugnación del decreto y normas aquí impugnados.

**55.** En efecto, el artículo 21 de la mencionada ley reglamentaria regula los plazos para promover controversia constitucional en los términos siguientes:

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

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;





"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

**56.** Por su parte, el artículo 19, fracción VII, de esa misma legislación prevé que las controversias constitucionales serán improcedentes cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el mencionado artículo 21.<sup>13</sup>

**57.** En este contexto, cabe señalar que la presente controversia constitucional **no se planteó como un conflicto de límites territoriales entre dos Municipios** que deba ser resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no se ubica en la hipótesis de la fracción III del referido artículo 21. Lo que se impugna en este caso es, por una parte, el decreto emitido por la Legislatura del Estado de México, en el que resolvió un procedimiento de diferendos limítrofes entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, y por otra, una norma de la Constitución Local y una ley de esa misma entidad federativa, con motivo de su aplicación en el decreto mencionado.

**58.** Asimismo, en cuanto al **decreto impugnado**, resulta importante establecer que éste no cuenta con las características de generalidad, abstracción o impersonalidad que caracterizan a las normas, pues si bien fue emitido por un órgano legislativo, **tiene la naturaleza de acto positivo o "acto legislativo"**, en tanto crea una situación jurídica particular y concreta consistente en determinar

<sup>12</sup> La fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil cinco.

Previo a su derogación, esa fracción establecía: "IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."

<sup>13</sup> **"ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."



si el territorio de un ejido formaba parte del Municipio de Cuautitlán o de Cuautitlán Izcalli.

**59.** Criterio similar fue sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 158/2016,<sup>14</sup> en la que se impugnó un decreto emitido por el Congreso del Estado de Baja California en el que se determinaron los límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, de esa misma entidad federativa.

**60.** En ese asunto, esta Primera Sala sostuvo:

"**77.** Como se precisó en el apartado anterior, el Municipio actor impugna: **A)** El Dictamen 137, y **B)** El Decreto 684, los cuales **tienen la naturaleza de actos positivos**, en tanto crean una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, ambos del Estado de Baja California."

**61.** En atención a ello, y atendiendo a la propia naturaleza de los actos y las normas, debe considerarse que el decreto impugnado en el presente caso es un acto de aquellos a los que se refiere la fracción I, del artículo 21 de la ley reglamentaria y no una norma que requiera de publicación para surtir sus efectos entre las partes.

**62.** Precisado lo anterior, se procede a analizar la oportunidad en la impugnación del Decreto Número 334, por el que se aprobó el procedimiento de difiendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, y de las normas combatidas con motivo de su aplicación en ese decreto.

#### **IV.1. Análisis de la oportunidad en relación con el decreto impugnado**

**63.** El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia transcrito anteriormente, establece que tratándose de actos, el plazo para promover la

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien estuvo con el sentido pero en contra de las consideraciones, y de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien estuvo con el sentido pero por consideraciones diferentes, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



controversia constitucional será de treinta días que serán contados a partir del día siguiente al en que se actualice cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, conforme a la ley que rige el propio acto;
- b) El actor haya tenido conocimiento del acto o de su ejecución; o
- c) El actor se ostente sabedor del acto.

**64.** Al respecto, resulta importante tener presente que el Tribunal Pleno, desde las primeras interpretaciones que hizo de ese precepto, sostuvo que si el ente actor se ostenta sabedor del acto impugnado o se llega a demostrar que tuvo conocimiento de dicho acto en una fecha determinada, debe atenderse a esa fecha al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.<sup>15</sup>

**65.** En esta misma línea, la Primera Sala, al emitir la tesis 1a. LXIV/2006, titulada: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR

<sup>15</sup> Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 64/96, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO. La interpretación sistemática del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite concluir que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda de una controversia constitucional en contra de normas generales, con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento el actor o se haga sabedor del mismo. Por consiguiente, no basta que el acto de aplicación de la norma general, cuya invalidez se impugna, se genere, sino que es preciso, para efecto de dicho cómputo, que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que se produjo el acto de aplicación, lo que derivaría de la lectura aislada y literal de la fracción II del artículo 21 de la Ley señalada, generaría la indefensión del actor, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento. La aplicación supletoria del artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevista en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, establece como regla general que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, lo que responde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce. Conforme a este principio si el actor se ostenta sabedor del acto de aplicación o se llega a demostrar que tuvo conocimiento del mismo deberá atenderse a ello al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.". Localizable en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 324, con registro digital: 200016.



EL DECRETO DE CREACIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE LA PARTE ACTORA TIENE CONOCIMIENTO DE AQUÉL, AUNQUE TODAVÍA NO HAYA ENTRADO EN VIGOR.",<sup>16</sup> estableció que ese tipo de decretos tienen la naturaleza jurídica de acto y no de norma general, por lo que le aplican las reglas del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria antes citada, privilegiando como elemento central: el momento en que el actor tiene conocimiento del acto reclamado. Por lo que si un Municipio tuvo conocimiento del decreto impugnado en una fecha determinada, el plazo para impugnarlo en controversia constitucional comenzará a correrle desde ese momento, aunque todavía no haya entrado en vigor dicho decreto, pues "conforme al objeto fundamental de las controversias constitucionales, su resolución no exige que las previsiones contenidas en el acto jurídico reclamado hayan entrado en vigor, se hayan ejecutado o redunden en obligaciones para la ciudadanía."

**66.** Esta misma Sala, al emitir la diversa tesis 1a. CCXCIX/2014 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. CASO EN QUE EL ÓRGANO, ENTIDAD O PODER ACTOR SE OSTENTA COMO SABEDOR O MANIFIESTA TENER CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN

<sup>16</sup> Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 102/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1766, sostuvo que el decreto por el que se crea un nuevo Municipio tiene la naturaleza jurídica de acto y no de norma general, por lo que el plazo para impugnar su validez se determina según las reglas contenidas en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales otorgan 30 días contados a partir del 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 hubiera tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Dichas reglas privilegian un elemento central: el momento en que el actor tiene conocimiento del acto reclamado. Por ello resulta lógica la prelación establecida entre los tres supuestos previstos en la citada fracción I, que sitúa el momento de surtimiento de efectos de la notificación como aquel en que puede presumirse con mayor certeza y objetividad que existe tal conocimiento. En congruencia con lo anterior, el plazo para impugnar el decreto de creación de un nuevo Municipio debe computarse a partir de que el actor tiene conocimiento de aquél, aunque todavía no haya entrado en vigor, pues conforme al objeto fundamental de las controversias constitucionales, su resolución no exige que las previsiones contenidas en el acto jurídico reclamado hayan entrado en vigor, se hayan ejecutado o redunden en obligaciones para la ciudadanía.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de dos mil seis, página 821, registro digital: 175353.

Precedente: Controversia constitucional 64/2005. Municipio de Tepatitlán de Morelos, Estado de Jalisco. 22 de febrero de 2006. Cinco votos.



I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).",<sup>17</sup> sostuvo que el citado precepto legal otorga la potestad al órgano, entidad o Poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados, pero que esa manifestación está sujeta a prueba en contrario.

67. Asimismo, al resolver el recurso de reclamación 144/2021, en el que se analizó si el Poder Ejecutivo Federal había resentido una afectación en su esfera competencial con motivo de la publicación del aviso de inicio de investigación de prácticas monopólicas en el Diario Oficial de la Federación y no a partir de la emisión de los acuerdos en que se impuso e individualizó una multa a la Comisión Federal de Electricidad, esta misma Sala estableció que **"el punto inicial del cómputo del plazo debe fijarse en aquel de los tres momentos en el cual se tenga la certeza de que la parte actora tuvo conocimiento efectivo de su contenido,** lo que ha llevado a concluir que esta cuestión está sujeta a prueba en caso de controversia."<sup>18</sup>

68. A partir de los criterios sostenidos en estos precedentes, y tomando en consideración que en los párrafos 58 y 61 de esta sentencia quedó definido que

<sup>17</sup> Texto: "Para efectos del cómputo para la presentación de la demanda, el citado precepto legal otorga la potestad al órgano, entidad o poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que está sujeta a prueba en contrario, prueba que deberá acreditarse de manera indubitable y con elementos de juicio que otorguen plena certeza de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados y no inferirse con base en meras presunciones. Así, una vez admitida a trámite la demanda de controversia constitucional, la contraparte en el juicio podrá, ya sea en el recurso de reclamación que interponga o durante la secuela procesal de la instrucción de la controversia constitucional, aportar las pruebas que considere conducentes para desvirtuar la manifestación del actor respecto de la fecha en que se ostentó como sabedor o en que tuvo conocimiento de los actos impugnados, lo que deberá ser valorado en la sentencia correspondiente.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de dos mil catorce, Tomo I, página 539, con registro digital: 2007240.

Precedente: Recurso de reclamación 2/2014-CA, derivado de la controversia constitucional 12/2014. Poder Ejecutivo Federal. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>18</sup> Ver el párrafo 69 de la sentencia dictada por la Primera Sala en el recurso de reclamación 144/2021-CA, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos de la señora y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien consideró que la causal de improcedencia invocada en ese asunto no era notoria y manifiesta.



el Decreto Número 334 que aquí se impugna tiene la naturaleza de acto, se procederá a realizar el análisis correspondiente a la oportunidad.

**69.** En este contexto, resulta relevante, en principio, lo dicho por el propio Municipio actor en el apartado de "ANTECEDENTES" de su escrito de demanda, en el que indicó lo siguiente:

"16. Que el día **diecisiete de agosto de dos mil veintiuno** mediante oficio sin número, fue notificada al municipio de Cuautitlán Izcalli la aprobación del Decreto por el que se aprobó el Procedimiento de Diferendo Limitrofe Intermunicipal entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli."

**70.** La constancia correspondiente a esa notificación fue exhibida por el Poder Legislativo y es del siguiente tenor:

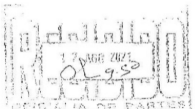
**1363**

 **Diputados y Diputados Locales**  
Estado de México

2021, "Año de la Consumación de la Independencia y la Grandeza de México".

Toluca de Lerdo, México,  
a 20 de julio de 2021.

**CIUDADANO  
RICARDO NÚÑEZ AYALA  
PRESIDENTE MUNICIPAL DEL  
H. AYUNTAMIENTO DE CUAUTITLÁN IZCALLI  
P R E S E N T E.**

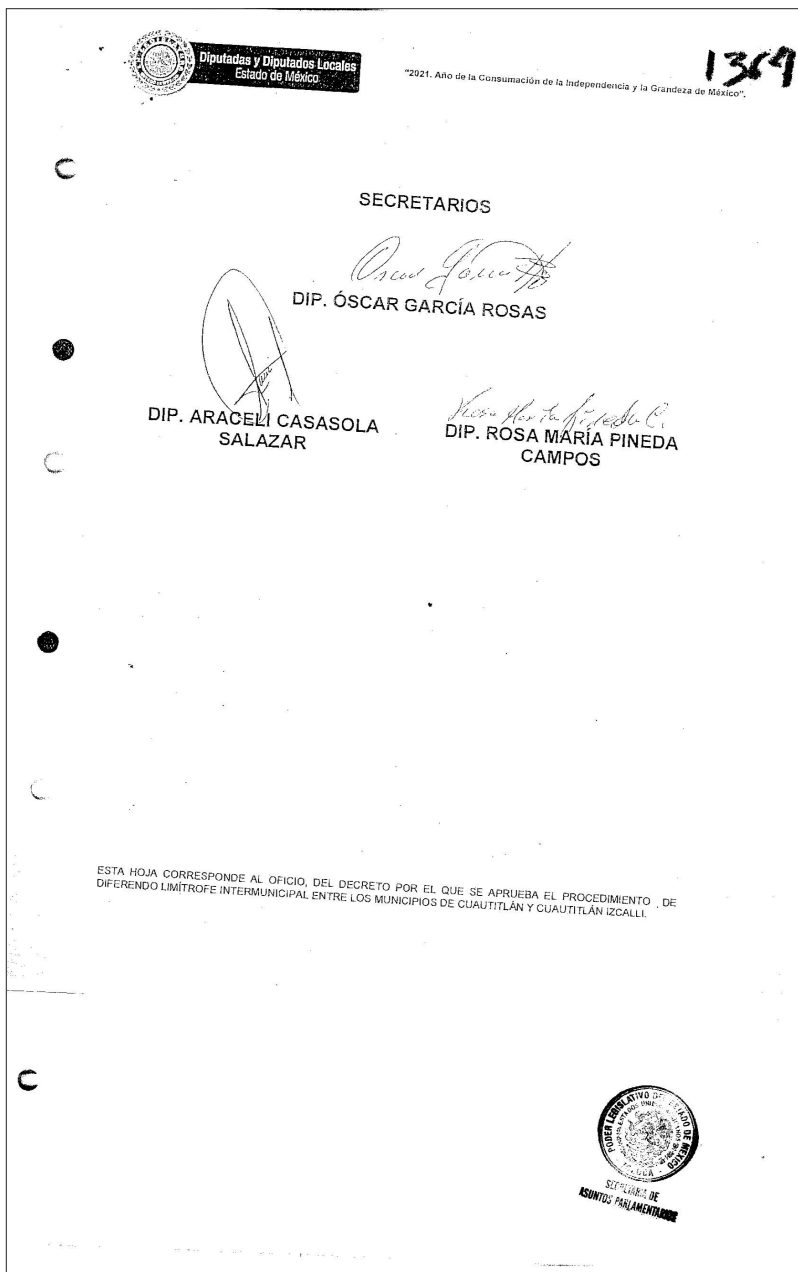


Tenemos el honor de dirigirnos a usted para comunicarle que, en sesión realizada en esta fecha, la H. "LX" Legislatura del Estado de México, tuvo a bien aprobar Decreto por el que se aprueba el Procedimiento de Diferendo Limitrofe Intermunicipal entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, conforme al Decreto que se adjunta, acompañándose del Dictamen Legislativo correspondiente.

Sin otro particular, le reiteramos nuestra distinguida consideración.

**ATENTAMENTE**

14 JUL 2021 T-3016  
  
Anexo dictamen en 49 folios  
puntos y el decreto en tres  
folios originales.





71. De las constancias antes referidas se puede corroborar que el Municipio actor **tuvo conocimiento efectivo** del decreto por el que se aprobó el Procedimiento de Diferendo Limítrofe Intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli **desde el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno**, pues en esa fecha se le corrió traslado con dicho decreto y con el dictamen correspondiente.

72. En consecuencia, desde ese momento estuvo en posibilidad de impugnarlo a través de la controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria en la materia.

73. Sin que obste a lo anterior que la Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no prevea de manera expresa que este tipo de decretos deban ser notificados a los Municipios en conflicto de manera previa a su publicación, pues **con independencia de ello, lo cierto es que esa legislación, en su artículo 58,<sup>19</sup> establece que a partir de la aprobación del decreto, todas las autoridades estarán obligadas a realizar las adecuaciones necesarias en el ámbito de sus atribuciones.**

74. Esto es, la ley no exige la publicación del decreto para considerarlo obligatorio, sino que le otorga efectividad desde su emisión. De ahí que resulte irrelevante que el decreto impugnado se haya publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México hasta el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, pues no estamos ante un decreto que contenga alguna norma general que requiera de su publicación para empezar a surtir efectos, sino ante un decreto que tiene naturaleza de acto positivo, con efectividad desde el momento de su emisión.

75. Esto se confirma con el oficio CPM/224/2021 de tres de septiembre de dos mil veintiuno, exhibido por el Municipio actor junto con su demanda, pues

<sup>19</sup> "Artículo 58. A partir de la aprobación del decreto que resuelva los diferendos limítrofes, todas las autoridades están obligadas a realizar las adecuaciones necesarias en el ámbito de sus atribuciones, que permitan el cabal cumplimiento del decreto."





allí, el coordinador de Planeación Metropolitana del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli señaló a la directora general de Servicios Jurídicos de ese mismo Ayuntamiento lo siguiente:

"Por medio de la presente reciba un cordial saludo, ocasión que aprovecho para dar seguimiento a su similar DGSJ/2559/2021, de fecha 26 de agosto de 2021, recibido en esta Coordinación de Planeación Metropolitana el mismo 26 de agosto de los corrientes, donde solicita se identifique en el plano del territorio actual del municipio de Cuautitlán Izcalli, en consideración a las coordenadas UTM del plano topográfico proporcionado por la Presidenta de la Diputación permanente del Poder Legislativo del Estado de México, el cual describe la aprobación del decreto del procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, diversos aspectos, por lo que al respecto le refiero lo siguiente:

"• El plano topográfico anexo proporcionado por la Presidenta de la Diputación, carece de información de cuadro de datos, pie de plano, firmas y sellos, por lo que es puesta en duda la veracidad del contenido presentado en el mismo, además no se expone el criterio y/o de dónde provienen los puntos U.T.M. para formar la poligonal abierta, así como el fundamento de la obtención de los mencionados puntos, sin omitir que en el trazo de la poligonal se observan indicados los vértices 121 y 240, y en el cuadro de construcción no son mencionados.

"• Se anexan impresiones del resultado de los planos de cómo quedaría el límite municipal de Cuautitlán Izcalli, después de la segregación, los cuales son identificados como anexo 1 y anexo 2, mismos que contienen los datos solicitados.

"• El porcentaje del territorio que sería segregado corresponde al 5.80 %.

"• La superficie en hectáreas que serían segregadas corresponden aproximadamente a 640.14 hectáreas.

"• En consideración a la consulta del Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente, en específico de los planos de los polígonos 14, 53, 65, 66 y 71, se



observa que entre las comunidades afectadas se encuentran fracciones y/o pequeños remanentes de Bosques de Xhala, de la Zona Industrial Xhala I-71 A, Rancho el Sabino, Z. Industrial las Conejeras F. Norte, La Capilla, Ejido de San Mateo Ixtacalco, Parque Industrial La Luz, San Lorenzo Río Tenco Poniente, San Mateo Ixtacalco, Santa Bárbara (Rancho el Peral), Ejidal Santa Bárbara Sur y La F.E.S. C.U. UNAM, campo 4, como se puede observar en el plano anexo identificado como Anexo 3.

"• Los tipos de uso de suelo se describen a detalle en el plano anexo número 3.

"No omito mencionar que la información anexa, así como imágenes en *google earth* de la segregación, fueron entregadas por medios magnéticos en archivos .PDF y .JPG, a su personal ..."

**76.** La transcripción anterior permite confirmar que, en el caso, las autoridades del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli sí tuvieron conocimiento efectivo del Decreto Número 334 desde que les fue notificado; incluso comenzaron a realizar actos tendentes a su ejecución desde antes que fuera publicado. De ahí que resulte evidente que, a diferencia de lo que sucede cuando se impugnan decretos normativos, en la especie era innecesario esperar a la publicación del decreto impugnado para que comenzara a surtir sus efectos entre las partes y a correrles el plazo para su impugnación vía controversia constitucional.

**77.** Luego, si el Municipio actor aceptó expresamente que tuvo conocimiento efectivo del decreto desde el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno y además ese dicho quedó acreditado con las constancias anteriormente referidas, resulta evidente que esa fecha es la que debe tomarse en cuenta para efectos de realizar el cómputo del plazo correspondiente.

**78.** En atención a lo antes señalado, y de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Primera Sala considera que **el plazo de treinta días** para presentar la controversia constitucional en contra del Decreto Número 334, por el que se aprobó el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán



Izcalli, **comenzó a correr a partir del día siguiente a aquel en que el Municipio actor tuvo conocimiento efectivo de dicho acto, lo cual ocurrió el martes diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.**

**79. En este contexto, el plazo corrió del miércoles dieciocho de agosto al viernes primero de octubre de dos mil veintiuno.**<sup>20</sup>

**80. Luego, si la demanda se presentó el miércoles quince de diciembre de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, resulta evidente que la controversia constitucional se promovió de manera **extemporánea**, lo que actualiza la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

**81.** No pasa inadvertido para esta Sala que el Municipio de Cuautitlán Izcalli, previo a esta controversia, impugnó el citado Decreto Número 334 en una diversa controversia constitucional número **134/2021**. Esa impugnación se llevó a cabo con motivo de la aprobación del citado decreto; sin embargo, por acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor de ese asunto desechó la demanda bajo la consideración consistente en que la aprobación de dicho decreto se trataba de un acto dentro del procedimiento legislativo correspondiente y que hasta ese momento el decreto carecía de definitividad, pues para ello requería de su publicación.

**82.** El acuerdo de desechamiento antes mencionado no fue recurrido por el Municipio actor, quien al aceptar tácitamente ese acuerdo, impidió que tal determinación fuera revisada por alguna de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>20</sup> Deben descontarse los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre, todos de dos mil veintiuno, que fueron sábados y domingos, así como los días catorce, quince y dieciséis de septiembre del mismo año, todos ellos inhábiles en términos de lo dispuesto por el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, inciso n), del Acuerdo General Número 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, así como de los de descanso para su personal.



**83.** Sin embargo, ello no puede llevar a considerar que, por el consentimiento de la parte actora, esta Sala se encuentre obligada a compartir o sostener el mismo criterio del Ministro instructor. Máxime que de acuerdo con las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores, resulta evidente que en el momento en que se promovió la anterior controversia constitucional, con motivo de la aprobación del Decreto Número 334, la causal de improcedencia por falta de definitividad del procedimiento invocada para desechar esa demanda no era notoria ni manifiesta.

**84.** Aunado a lo anterior, cabe destacar que, como se vio anteriormente, el artículo 58 de la ley reglamentaria especial sobre la resolución de diferendos limítrofes aplicable al caso es claro al establecer que todas las autoridades están obligadas a realizar las adecuaciones necesarias en el ámbito de sus atribuciones a partir de la aprobación del decreto que resuelve los diferendos limítrofes; lo que evidencia que el decreto aquí impugnado surtió todos sus efectos a partir de su aprobación, no de su publicación.

**85.** Por ello, si el Municipio de Cuautitlán Izcalli tuvo conocimiento efectivo de ese decreto desde antes de su publicación y lo impugnó en la controversia constitucional antes mencionada, debió insistir, a través del recurso de reclamación, para lograr la admisión de su demanda; y al no hacerlo en ese momento, perdió la oportunidad para que alguna de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera analizar y, en su caso, revocar el acuerdo de desechamiento con base en las consideraciones vertidas anteriormente.

**86.** Ante tal circunstancia, lo procedente en este caso es sobreseer respecto del decreto impugnado.

#### **IV.2. Análisis de la oportunidad en relación con las normas impugnadas**

**87.** De la lectura del escrito presentado por el Municipio actor el veintisiete de enero de dos mil veintidós, con motivo de la prevención formulada por la Ministra instructora para que precisara si era su intención impugnar el artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y su ley reglamentaria, se advierte que el Municipio de Cuautitlán Izcalli señaló que controvertía esas normas con motivo de su aplicación en el Decreto Número 334 por el que se aprobó el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.



**88.** Sin embargo, al haber resultado improcedente la controversia constitucional respecto del mencionado Decreto Número 334, como quedó evidenciado en el apartado IV.1. de esta sentencia, deviene improcedente también el reclamo en lo que atañe al referido artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y su ley reglamentaria, pues como se dijo, estas se impugnaron con motivo de su aplicación en el referido decreto y, por ende, su análisis no puede desvincularse de dicho acto.

**89.** A mayor abundamiento cabe señalar que aun cuando se considerara que las normas citadas se impugnaron con motivo de su publicación, la demanda también sería extemporánea, pues el texto actual del artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México desde el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y cinco, mientras que la ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue publicada en ese mismo medio de difusión desde el tres de septiembre de dos mil diez.

**90.** En este contexto, resulta evidente que a la fecha de la presentación de la demanda de esta controversia constitucional ya había transcurrido en exceso el plazo de treinta días que establece el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y, por tanto, la impugnación de esas normas también resultaría extemporánea aun si se computara el plazo a partir de su publicación.

**91.** En las relatadas consideraciones, al haber resultado improcedente la controversia constitucional tanto por lo que hace al Decreto Número 334, como por las normas cuestionadas, lo procedente es sobreseer en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

## V. DECISIÓN

**92.** Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Públiquesse esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y Ministro presidente en funciones Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente en funciones y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** La tesis aislada 1a. CCXCIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 158/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1186, con número de registro digital: 29114.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 221/2021.

1. En la sesión celebrada el once de enero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, en contra del Decreto 334 publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México, por el que se aprobó el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli de dicha entidad federativa y se planteó la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción XXV, de la



Constitución Política del Estado de México y de la ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI de ese artículo.

### **I. Razones de la decisión**

2. En la sentencia, la mayoría de los integrantes de la Primera Sala decidieron sobreseer en la controversia constitucional, por actualizarse la causa de improcedencia que deriva de los artículos 19, fracción VII, y 20, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, consistente en la extemporaneidad de la presentación de la demanda respectiva pues, por un lado, el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado antes de su publicación y, por otro, las normas generales alegadas de inconstitucionales fueron controvertidas con motivo de su aplicación en el decreto referido.

### **II. Razones del disenso**

3. No comparto la decisión de sobreseer en la controversia constitucional bajo la consideración de que la demanda de controversia constitucional se haya presentado de forma extemporánea.
4. La razón de tal decisión es porque estimo que para realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional debe ser a partir de la publicación del decreto impugnado en el Periódico Oficial del Estado de México, por el que se resuelve el conflicto de límites territoriales referido.
5. Para dar sustento a mi decisión de no compartir el sentido de la resolución es necesario atender a los antecedentes del asunto.

**a. Inicio del procedimiento legislativo.** El 25 de marzo de 2019, el Municipio de Cuautitlán solicitó que se iniciara formalmente el procedimiento para la solución de diferendos limítrofes intermunicipales a efecto de que se aclarara y corrigiera la trayectoria de la línea limítrofe entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.

Ello con el fin de que fuera "segregado del Municipio de Cuautitlán Izcalli el territorio de la parte poniente del Poblado de San Mateo Ixtacalco y sus Comunidades Ejidales denominadas La Capilla y El Sabino" y se reintegrara ese territorio a Cuautitlán, para que las comunidades ejidales citadas fueran reunificadas dentro de ese Municipio, pues en la cartografía autorizada existente se les consideraba indebidamente parte de los 2 Municipios.



- b. Trámite legislativo.** El 30 de mayo de 2019, se turnó a la Comisión respectiva la solicitud del inicio del procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.
- c. El 3 de junio de 2019, la Comisión legislativa admitió a trámite la solicitud referida.
- d. El 8 de agosto de 2019, se les exhortó para que celebraran convenio amistoso sobre los respectivos límites territoriales de sus Municipios; sin embargo, los Municipios participantes no llegaron a un acuerdo. En consecuencia, se les requirió para que remitieran todas las pruebas que consideraran suficientes para acreditar sus manifestaciones, quienes cumplieron con esa carga procesal.
- e. Dictamen.** El 23 de febrero de 2021, el presidente de la Comisión legislativa sometió a la aprobación del Pleno del Congreso Local el dictamen que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.
- f. En el dictamen, la Comisión legislativa consideró que del estudio y de la valoración de las pruebas desahogadas en el procedimiento se desprendía que el Municipio de Cuautitlán, desde su fundación, comprendió al poblado de San Mateo Ixtacalco y al Ejido de San Mateo Ixtacalco, con sus comunidades "La Capilla" y "El Sabino" y que si bien ese ejido había sido segregado del Municipio de Cuautitlán y pasado a formar parte del de Cuautitlán Izcalli con motivo de un decreto expropiatorio, lo cierto era que ese decreto había quedado insubsistente derivado de lo resuelto en un juicio de amparo promovido por el comisariado ejidal de esa comunidad.
- g. En consecuencia, se determinó que, en cumplimiento a ese juicio de amparo, el poblado y ejido de San Mateo Ixtacalco junto con las comunidades antes mencionadas debían reincorporarse al Municipio de Cuautitlán.
- h. Decreto que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli.** El 20 de julio de 2021, el Congreso Local aprobó el Decreto Número 334 que contiene el dictamen que resuelve el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, reconociendo que el poblado de San Mateo Ixtacalco y el Ejido de San Mateo Ixtacalco con sus comunidades "La Capilla" y "El Sabino" forman parte del Municipio de Cuautitlán.





**i. Notificación del decreto al Municipio de Cuautitlán Izcalli.** El 17 de agosto de 2021, se comunicó al presidente municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli que el Congreso del Estado de México había aprobado el decreto por el que se aprobó el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal antes mencionado y se le entregó tanto el decreto como el dictamen correspondiente.

**j. Controversia constitucional 134/2021.** Inconforme con tal resolución, el Municipio de Cuautitlán Izcalli, promovió demanda de controversia constitucional en contra de la aprobación del Decreto 334 y el plano topográfico.

**k. Desechamiento de la controversia constitucional 134/2021.** Mediante proveído de 4 de noviembre de 2021, se desechó la demanda porque la aprobación del acto impugnado se trataba de un acto dentro del procedimiento legislativo de resolución de límites territoriales, esto es, no era un acto definitivo, el cual debería ser la publicación de dicho decreto.

**l. Publicación del Decreto Número 334.** El 8 de noviembre de 2021, el decreto referido se publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

**m. Controversia constitucional 221/2021.** Inconforme con tal decreto, el Municipio de Cuautitlán Izcalli promovió controversia constitucional en contra del Decreto Número 334 por el que se aprueba el procedimiento de diferendo limítrofe intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, publicado el 8 de noviembre de 2021, así como la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de México, en la porción normativa que dice "y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan" y la Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado de México.

6. A partir de tales antecedentes, debo señalar que es cierto que al Municipio actor se le notificó la aprobación del decreto impugnado por parte del Poder Legislativo Local desde el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, circunstancia que incluso aquél reconoce.

7. Sin embargo, debo destacar también que, previamente al presente asunto, el Municipio actor promovió controversia constitucional en contra de los actos siguientes:

a) El decreto aprobado el día 20 de julio de 2021, por el Poder Legislativo del Estado de México, en el punto cuarto de la primera sesión, que contiene el dictamen



por el que resuelve el Procedimiento de Diferendo Limítrofe Intermunicipal entre los Municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, Estado de México, notificado al Municipio de Cuautitlán Izcalli el 17 de agosto de 2021.

b) La invalidez del plano topográfico (levantamiento topográfico) respectivo notificado el 20 de agosto de ese mismo año, mediante escrito presentado el 30 de septiembre siguiente.

8. Tal controversia constitucional fue registrada con el número de expediente 134/2021 y turnada bajo la ponencia de la cual soy titular para su instrucción.

9. Mediante resolución de 4 de noviembre de 2021, estimé desechar tal medio de control constitucional esencialmente por las razones siguientes:

"... **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VI, de la referida ley reglamentaria, en virtud de que el acto impugnado se emitió dentro de un procedimiento que no ha concluido. ...

"... la materia de impugnación en el presente medio de control constitucional versa sobre actos del procedimiento para resolver las diferencias de límites territoriales respecto de los municipios de la entidad. Dicho procedimiento se encuentra sujeto a diversas etapas que lo componen, de tal forma que su impugnación sólo puede realizarse a partir de que concluya, lo cual acontecerá con la publicación del Decreto correspondiente, ya que es hasta ese momento cuando los actos que lo integran adquieren definitividad.

"En efecto, la impugnación del Decreto por el que se da por concluido el procedimiento para la solución del diferendo limítrofe intermunicipal entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, ambos del Estado de México, así como el plano topográfico anexo, puede realizarse a partir de que concluya el procedimiento respectivo, constituyendo su culminación cuando se lleve a cabo la publicación atinente en el Periódico Oficial de la entidad; esto, ya que la publicación permite la difusión y conocimiento del acto.

"Lo anterior, en la inteligencia de que el Decreto impugnado, está sujeto a los principios generales que rigen el procedimiento legislativo, ello sin que sea óbice que el mismo no descansa estrictamente en una ley, sino en un acto que forma parte del procedimiento para la publicación del Decreto legislativo, en el que se tenga por concluido el procedimiento para la solución del diferendo limítrofe entre los mencionados municipios; lo cual tiene sustento en el artículo



77, fracción III, de la Constitución del Estado de México, que dispone lo siguiente:

"Artículo 77. Son facultades y obligaciones de la Gobernadora o del Gobernador del Estado: ...

"III. Promulgar y publicar las leyes, decreto o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ..."

"En relación con lo anterior, resulta relevante tener presente que, como se precisó en párrafos precedentes, la parte actora impugna actos que se emitieron en una etapa del procedimiento legislativo, siendo éstos **la aprobación del Decreto por el Poder Legislativo del Estado de México, en el punto cuarto de la Primera Sesión, que contiene el Dictamen por el que se resuelve el Procedimiento de Diferendo Limítrofe Intermunicipal entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, de esa entidad, y el plano topográfico en alcance**, de tal suerte que, la impugnación no la hace derivar de la publicación de un Decreto y sus anexos, en el medio de difusión oficial, sino de actos emanados en el inter del referido procedimiento.

"Al respecto, cabe destacar un criterio de este Alto Tribunal, que resulta aplicable de manera análoga al presente asunto, relativo a que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento; de tal forma que no es impugnabile cada acto legislativo en lo individual, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

"En ese sentido, se ha sostenido que los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto que sólo adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de dicho procedimiento; así la impugnación de los actos que lo integran sólo puede realizarse a partir de que la norma general emanada de tal procedimiento es publicada, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad ...

"Por otra parte, el suscrito Ministro instructor no pasa inadvertido lo resuelto por la Primera Sala y el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, al resolver las controversias constitucionales 64/2005 y 15/2003 de donde se desprendieron las tesis de rubros: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR EL DECRETO DE CREACIÓN DE



UN NUEVO MUNICIPIO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE LA PARTE ACTORA TIENE CONOCIMIENTO DE AQUÉL, AUNQUE TODAVÍA NO HAYA ENTRADO EN VIGOR.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO.' citadas en el escrito de demanda. Sin embargo, la interpretación que hacen los promoventes de aquéllas es inexacta, ya que en los asuntos de las que emanaron, lejos de resolver que es factible impugnar un decreto cuando se trata de un acto del Poder Legislativo local en una fase previa a su publicación, lo que en realidad se determinó en ambos fue tener como fecha para el cómputo de plazo, cuando el actor tuvo conocimiento del acto, lo cual aconteció con la publicación del Decreto en el Periódico Oficial de la entidad.

"Por tanto, se robustece que para ser impugnabile el Dictamen a través del cual se resuelve el diferendo territorial entre los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, ambos del Estado de México, resulta indispensable la emisión del Decreto y la publicación del mismo ..."

10. Esto es, la decisión del desechamiento de la controversia constitucional 134/2021 fue porque el acto impugnado se trataba de uno dictado dentro del procedimiento legislativo de resolución de conflicto sobre límites territoriales y, por tanto, carecía de definitividad, pues debe tomarse en cuenta que para ese tipo de asuntos debe estar publicado el decreto respectivo. Proveído que no fue recurrido en reclamación.
11. Sobre esas bases, considero que, opuestamente a lo sostenido en la sentencia, la presentación de la demanda de controversia constitucional en el presente asunto debe considerarse oportuna, ya que si el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el plazo transcurrió del diez de noviembre de dos mil veintiuno al siete de enero de dos mil veintidós y si el escrito respectivo fue presentado el quince de diciembre siguiente se encuentra en tiempo, dentro del plazo legal para la promoción de la controversia constitucional.
12. Consecuentemente, estimo que la demanda de controversia constitucional 221/2021, no es extemporánea, por las consideraciones que justifican el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME, CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO, AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN, O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON AN-TERIORIDAD (DECRETO MIL CIENTO CINCO, POR EL CUAL SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADO EN EL PERIÓ-DICO OFICIAL DEL ESTADO EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRAC-CIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SE-CRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PER-SONA QUE SEA SU TITULAR Y, LA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 8 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GO-**



**BIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR LA CONSEJERA JURÍDICA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IX. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU FINALIDAD Y LÍMITES A NIVEL ESTATAL CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**X. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS, TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFEC-**



**TACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**

**XI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**XIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**XIV. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRE-**



TO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").

XVI. 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 CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DE-





**BERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL A QUE SE ABSTENGA DE SEGUIR OTORGANDO DECRETOS DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... EN LA INTELIGENCIA DE QUE SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 169/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO Y SECRETARIO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. 15 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El Decreto Número 134, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial *"Tierra y Libertad"* Número 6090, en el que se concede pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, con cargo al Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

|      | APARTADO                                              | DECISIÓN                                                                                                                                                                                                       | PÁGS. |
|------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA                                           | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                | 9     |
| II.  | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS | Se tiene por efectivamente impugnada una porción normativa del artículo 2o. del Decreto Número 134 impugnado y el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021. | 10    |
| III. | EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO                         | Sí existen los actos impugnados.                                                                                                                                                                               | 15    |
| IV.  | OPORTUNIDAD                                           | La demanda de controversia es <b>oportuna</b> por cuanto hace al Decreto 134.<br><br>La impugnación del Decreto 1105 es extemporánea. Se sobresee.                                                             | 15    |
| V.   | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                   | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                | 18    |
| VI.  | LEGITIMACIÓN PASIVA                                   | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.                                                                                                                                                             | 19    |



|       |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VII.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b><br><b>VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo.</b> | La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 21 |
|       | <b>VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios</b>                   | La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |    |
| VIII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                                                                                     | Se declara la <b>invalidez parcial del Decreto Número 134</b> , publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 6090.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 22 |
| IX.   | <b>EFFECTOS</b>                                                                                             | Se ordena al Congreso del Estado de Morelos: <b>a)</b> modifique el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y <b>b)</b> determine si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. | 33 |
| X.    | <b>DECISIÓN</b>                                                                                             | PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.<br><br>SEGUNDO.—Se sobresee la presente controversia constitucional en relación con el Decreto 1105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos.                                                                                                                                                                                      | 34 |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p>TERCERO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos Número 6090, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p> |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 169/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la que demandó la invalidez del Decreto Número 134, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6090, el seis de julio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que éste genera.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **\$1'480,051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399'409,000.00 (trescientos**



tos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El seis de julio de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6090 el Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro (134), a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

---

**DECRETO NÚMERO CIENTO TREINTA Y CUATRO  
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR INVALIDEZ  
A VÍCTOR MANUEL FUENTES ROMERO**

**"ARTÍCULO 1.** Se concede pensión por Invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de oficial judicial 'B', adscrito al Juzgado Tercero en Materia Civil y Mercantil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos."

---

<sup>1</sup> En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>



**"ARTÍCULO 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón de cuarenta veces el salario mínimo vigente, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador obtuviera su dictamen de invalidez respectivo, de conformidad con el artículo 60, fracción II, último párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor, en la inteligencia de que será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

**"ARTÍCULO 3.** El porcentaje y monto de la pensión, se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador en los términos precisados en el artículo 2, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, en el entendido de que dicha pensión se debe integrar por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, ello acorde a lo previsto por el ordinal 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

### **"ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**"PRIMERO.** Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

**"SEGUNDO.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos. Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, iniciada el primero de junio y concluida el seis de junio del año de dos mil veintidós."

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Roberto Carlos Yáñez Moreno, secretario. Rúbricas."

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento."

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos a los veintidós días del mes de julio del dos mil veintidós."

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS  
CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO  
SECRETARIO DE GOBIERNO  
SAMUEL SOTELO SALGADO  
RÚBRICAS."

**5. Demanda de controversia constitucional.** El veintitrés de agosto de dos mil veintidós, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado



presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como acto impugnado:

- El Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro (134), publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 6090, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por invalidez a cargo del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

**6. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Judicial actor expuso en el único concepto de invalidez que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 y 134 de la Constitución Política del País, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A fracción VI, y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestaria.

- Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

- El Poder Legislativo dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión de invalidez, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que el Poder actor tiene facultad de disponer de sus propios recursos, sin transferir el Poder demandado los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión, máxime que el propio Congreso Local no contempló partida alguna para el pago de decretos controvertidos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la cantidad otorgada para la



partida de pago de decretos pensionados del Tribunal Superior de Justicia, resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente al Congreso, no alcanzando el presupuesto para cubrir pensiones futuras.

- La afectación se vuelve mayor ya que, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año 2021 para el Gobierno del Estado de Morelos, se asignó para el pago de decretos pensionados una cantidad inferior a la asignada para el ejercicio fiscal del año 2019, lo cual recalca una vez más la vulneración a la independencia y gestión presupuestaria del órgano jurisdiccional en cuestión, además que imposibilita la posibilidad de cubrir las pensiones decretadas con posterioridad, lo cual acontece en la presente controversia.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional en relación con el 92-A, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, pues vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño de gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del País, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

- No pasa por desapercibido el artículo 131 de la Constitución Local, que dispone el impedimento para realizar el pago alguno si no está comprendido dentro del presupuesto respectivo.

- Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la Judicatura Local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.





**7. Admisión y trámite.** Por acuerdo de cinco de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico, registrar la controversia constitucional bajo el número 169/2022 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**8.** Por acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, y por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que manifestaran lo que a su representación corresponda.

**9. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El tres de noviembre de dos mil veintidós el Congreso Local dio contestación a la demanda.

**10.** En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente para acudir al presente medio de control constitucional, en tanto que el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

**11.** Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga, además de que los trabajadores del Estado tienen derecho a gozar de una pensión por jubilación al reunir los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para tal efecto, lo cual sucede en este caso.

**12. Contestación del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos.** El cuatro y el nueve de noviembre de dos mil



veintidós contestaron la demanda, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos a éstos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**13.** En sus respectivas contestaciones manifestaron que:

- El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se le asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, distribuidos para que el Poder Judicial pueda cumplir cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

- A partir de lo anterior, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de seguridad social que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

**14.** En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

- Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales. Además, el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus personas jubiladas, y considerar lo contrario implicaría vulnerar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo.

**15. Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.



**16. Cierre de la instrucción.** El veintitrés de enero de dos mil veintitrés se celebró la audiencia y por acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**17. Avocamiento.** En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

## I. COMPETENCIA

**18.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del País,<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> "**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."

<sup>3</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>4</sup> "**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."



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

19. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> se procede a precisar los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como normas concretas y específicamente reclamadas, las siguientes:

### **"IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO**

"El decreto número CIENTO TREINTA Y CUATRO, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 6090, el seis de julio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que el Poder Legislativo de esa Entidad Federativa haya transferido efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto pensionario."

20. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por invalidez a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

21. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2 y no en la totalidad del Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro, y es la que constituye

---

**"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."

<sup>5</sup> **"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."



la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede advertirse de la transcripción de los artículos impugnados:

---

**"DECRETO NÚMERO CIENTO TREINTA Y CUATRO  
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR INVALIDEZ  
A VÍCTOR MANUEL FUENTES ROMERO**

**"ARTÍCULO 1.** Se concede pensión por Invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de oficial judicial 'B', adscrito al Juzgado Tercero en Materia Civil y Mercantil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos.

**"ARTÍCULO 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón de cuarenta veces el salario mínimo vigente, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador obtuviera su dictamen de invalidez respectivo, de conformidad con el artículo 60, fracción II, último párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor, en la inteligencia de que será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

**"ARTÍCULO 3.** El porcentaje y monto de la pensión, se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador en los términos precisados en el artículo 2, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, en el entendido de que dicha pensión se debe integrar por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, ello acorde a lo previsto por el ordinal 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

**"ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**"PRIMERO.** Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**"SEGUNDO.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, iniciada el primero de junio y concluida el seis de junio del año de dos mil veintidós.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Roberto Carlos Yáñez Moreno, secretario. Rúbricas."

---



Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos a los veintidós días del mes de julio del dos mil veintidós.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS  
CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO  
SECRETARIO DE GOBIERNO  
SAMUEL SOTELO SALGADO  
RÚBRICAS."

**22.** En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número 134, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099, de seis de julio dos mil veintidós, como acto impugnado, en la porción normativa que señala: "... en la inteligencia de que será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

**23.** Por otra parte, el Poder Judicial de Morelos también impugna el Decreto Mil Ciento Cinco (Decreto 1105), por el cual se aprobó el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año de 2021*", tal como se desprende de la transcripción respectiva del escrito de demanda:

"Nuevamente, el Congreso del Estado de Morelos, con sendas violaciones al proceso legislativo y son respetar la obligación impuesta por los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el pasado 15 de diciembre de 2020, aprobó el decreto número mil ciento cinco, en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos, un presupuesto de egresos del orden de los \$549'034,000.00 M.N. (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 Moneda Nacional) desglosados de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, \$449'034,000.00; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia \$75'000,000.00 y



c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes \$25'000,000.00; Cantidad que no corresponde al 4.7 % del gasto programables como lo debieron de haber aprobado, pero sobre todo, sin contemplar pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto que por esta vía se combate.

"Así, por decreto mil ciento cinco, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha treinta y uno de diciembre de 2020, en su porción normativa prevista en el artículo Décimo Octavo, y en el anexo 2 del mismo, trasgrede el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 14 Constitucional, así como el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la misma norma, en perjuicio de la libre disposición hacendaria de mi representada, que conlleva la afectación de los derechos fundamentales de los ex servidores públicos que obtuvieron del propio Congreso del Estado, decreto pensionario, dado que como se puede apreciar, el Poder Legislativo demandado, solamente asignó la cantidad de \$75'000.000.00 (Setenta y Cinco Millones de Pesos 00/100 M.N), para la partida que se denomina en el decreto 'Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia'.

"Sin embargo, para ese rubro o partida, mi representado proyectó un Presupuesto para el ejercicio fiscal 2021, por la cantidad de 399'409,000.00 (Trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 N.N (sic) ), cantidad que no es a capricho de mi representada, sino que se encuentra debidamente justificada al tenor siguiente:

" ...

"Ahora, como esta Suprema Corte podrá advertir, la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni mucho menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes."

**24.** De la anterior transcripción se desprende que el Poder Judicial del Estado de Morelos considera que es insuficiente la cantidad asignada por el Poder Legislativo en el Decreto 1105 para el pago de los decretos pensionarios



existentes y los otorgados con posterioridad, por lo que combate dicho decreto en el presente medio de control constitucional.

**25.** Conforme a ello, para fines de la presente controversia constitucional se tiene como efectivamente impugnado el Decreto Número 1105, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, así como la porción normativa del artículo 2 del Decreto Número 134, mediante el que se concede una pensión por invalidez con cargo al erario del Poder Judicial Local.

### III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

**26.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Primera Sala advierte que la existencia de los Decretos Número 1105 y 134 se encuentra acreditada, al tratarse de decretos que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

### IV. OPORTUNIDAD

**27.** En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

- a)** al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b)** al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución. y;
- c)** al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> **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."





**28.** En este caso, el Poder Judicial actor impugna el Decreto Número 134, publicado el seis de julio de dos mil veintidós. Este momento será tomado como fecha de conocimiento en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de este acto en una fecha diversa ni en el expediente existe constancia que permita llegar a una conclusión distinta.

**29.** Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **jueves siete de julio al miércoles treinta y uno de agosto de dos mil veintidós**.<sup>7</sup> Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **veintitrés de agosto de dos mil veintidós**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

**30.** Por su parte, la impugnación del Decreto Número 1105, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y por medio del cual se autoriza el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año de 2021*", resulta extemporánea y, por tanto, debe sobreseerse en la controversia constitucional al respecto, en términos de los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el plazo legal para su impugnación transcurrió del martes cuatro de enero al miércoles dieciséis de febrero de dos mil veintiuno.<sup>8</sup> Por ende, resulta evidente que su impugnación se presentó fuera de tiempo.

**31.** Esta Primera Sala resolvió en similares términos las **controversias constitucionales 128/2021, 149/2021,<sup>9</sup> 59/2022,<sup>10</sup> 26/2022<sup>11</sup> y 105/2022.**<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Debiéndose descontar los días nueve y diez, del dieciséis al treinta y uno de julio, el seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, todos de dos mil veintidós por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>8</sup> Sin contar en el plazo los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero; y uno, cinco, seis, siete, trece y catorce de febrero, todos de dos mil veintiuno, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>9</sup> Las controversias constitucionales 128/2021 y 149/2021 se resolvieron en **sesión de ocho de junio de dos mil veintidós** por **unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Norma Lucía Piña



**32.** Lo anterior sin que pase inadvertido que, en la parte que interesa, dicho decreto dejó de existir porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, en la que declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto 1105 por el que se aprueba el "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2021".

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**33.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>13</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

**34.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Estatal, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto

---

Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

<sup>10</sup> Resuelta en **sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>11</sup> Resuelta en **sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de cuatro votos** de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

<sup>12</sup> Resuelta en **sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de cuatro votos** de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>13</sup> **"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."



en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.<sup>14</sup>

**35.** Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente su presidencia.<sup>15</sup>

**36.** Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>16</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

**37.** Por su parte, en el auto de admisión de trece de septiembre de dos mil veintidós, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

**38.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>17</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

<sup>14</sup> Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por mayoría de votos el Magistrado Luis Jorge Gamboa Olea es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>15</sup> **"Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

**"II.** Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

<sup>16</sup> **"Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

<sup>17</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...



**39.** En primer lugar, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió la consejera jurídica, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.<sup>18</sup>

**40.** Dichas personas funcionarias están legitimadas para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,<sup>19</sup> y la segunda en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.<sup>20</sup>

**41.** Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Erick Sánchez Zavala, presidente de la

---

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

<sup>18</sup> La consejera jurídica y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acompañaron a su escrito de contestación de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6068, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

<sup>19</sup> Véase la **tesis de jurisprudencia número P./J. 109/2001**, de rubro y texto siguientes: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

**Controversia constitucional 5/2001.** Jefe del Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

<sup>20</sup> **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: "...

**"II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



Mesa Directiva del Congreso Local, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós y quien cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>21</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**42.** Antes de entrar al estudio de fondo, es necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

### VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo.

**43.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), constitucional porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial de la entidad y que por ello carece de interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.

**44.** Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una persona viuda de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la **tesis de jurisprudencia P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> **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."

<sup>22</sup> **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 inobjectables, de lo que se desprende que



## VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios.

45. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

46. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

47. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por invalidez a Víctor Manuel Fuentes Romero, sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

---

si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

**Controversia constitucional 31/97.** Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



**48.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, esta Primera Sala ha desarrollado numerosos precedentes, como las controversias constitucionales 225/2016,<sup>23</sup> 240/2016,<sup>24</sup> 241/2016,<sup>25</sup> 244/2016,<sup>26</sup> 164/2017,<sup>27</sup> 175/2017,<sup>28</sup> 299/2017,<sup>29</sup> 304/2017,<sup>30</sup> 315/2017,<sup>31</sup> 102/2019,<sup>32</sup> 168/2020,<sup>33</sup> 200/2020,<sup>34</sup> 11/2021,<sup>35</sup> 24/2021,<sup>36</sup> 86/2021,<sup>37</sup> 145/2021,<sup>38</sup> y de manera destacada

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de **treinta de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión de **seis de septiembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de **dos de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de **nueve de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de **veinte de junio de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>32</sup> Resuelta en sesión de **catorce de abril de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

<sup>33</sup> Resuelta en sesión de **doce de mayo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas, Laynez Potisek, y la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de **ocho de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.



por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 28/2022**,<sup>39</sup> **29/2022**<sup>40</sup> y **31/2022**,<sup>41</sup> en las que se establecieron los lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado, el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

**49.** Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del País,<sup>42</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>43</sup>

**50.** Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de **ocho de diciembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de **tres de marzo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>41</sup> Resuelta en sesión de **trece de julio de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

<sup>42</sup> "**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

<sup>43</sup> "**Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."





precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País, en términos de la **tesis de jurisprudencia P/J. 52/2005**.<sup>44</sup>

**51.** En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **tesis de jurisprudencia P/J. 80/2004, P/J. 81/2004 y P/J. 83/2004**,<sup>45</sup> a saber:

<sup>44</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

**Controversia constitucional 78/2003.** Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

<sup>45</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado



- No intromisión
- No dependencia
- **No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

**52.** Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

**53.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor, vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

**54.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el ade-

---

de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

Tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.



cuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadas, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **tesis de jurisprudencia P/J. 83/2004**.<sup>46</sup>

**55.** En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**56.** En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por invalidez a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

**Controversia constitucional 35/2000.** Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

<sup>47</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde se sostuvo que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad



**57.** Consecuentemente, esta Primera Sala considera que, como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por invalidez a una persona y ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

**58.** Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**59.** Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>48</sup> este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>49</sup> los Congresos Estatales son

---

hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

<sup>48</sup> Las **controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008** se resolvieron en **sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho** y el **ocho de noviembre de dos mil diez**, respectivamente. Las **controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008** se resolvieron en **sesión de ocho de noviembre de dos mil diez**.

<sup>49</sup> "**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"**VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."



los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

**60.** Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>50</sup> de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

**61.** En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por invalidez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

**62.** Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del

<sup>50</sup> **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

**"IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto. No obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, tampoco autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

**63.** Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>51</sup> el

<sup>51</sup> **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."



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.

**64.** No pasa por alto que las autoridades en sus informes señalaron que el Presupuesto de Egresos Local para el dos mil veintiuno prevé a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para el pago de las pensiones, pues el hecho mismo de que el Congreso otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la afectación con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

**65.** En todo caso, las partes en este juicio deben tener presente, como hecho notorio,<sup>52</sup> que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, donde declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto 1105 por el que se aprueba el *"Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021"*.

**66.** En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro**, publicado el seis

---

**"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."

<sup>52</sup> Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 963 y registro digital: 174899.



de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6090, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"... en la inteligencia de que será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

## IX. EFECTOS

**67.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**68.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto **Número Ciento Treinta y Cuatro**, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6090, **únicamente en la parte del artículo 2, en el cual se indica que la pensión:**

"... en la inteligencia de que será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

**69.** Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona trabajadora pensionada o a sus beneficiarios y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:





a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

**70. Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria de invalidez:** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

**71. Exhorto:** esta Primera Sala exhorta a dicho Congreso a que se abstenga de seguir emitiendo decretos de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial de la entidad, en tanto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en lo que es ya un gran número de precedentes sobre este tema.

## X. DECISIÓN

**72.** Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** la presente controversia constitucional en relación con el Decreto 1105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil



veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Ciento Treinta y Cuatro, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos Número 6090, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos sesenta y uno y sesenta y dos del proyecto, que corresponden ahora al sesenta y dos y sesenta y tres de esta sentencia, con motivo del ajuste realizado previa aprobación, la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, se reservó su derecho a formular voto aclaratorio y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, P./J. 80/2004, P./J. 81/2004, P./J. 83/2004 y P./J. 52/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, septiembre de 2001, página 1104; XX, septiembre de 2004, páginas 1122; XX, septiembre de 2004, página 1187; y XXII, julio de 2005, página 954, con números de registro digital: 188738, 180648, 180538, 180537 y 177980, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO, EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

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

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRE-**



**TO SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**VII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**

**VIII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. 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 SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE "...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 TRI-**



**BUNAL 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.").**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE "...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.").**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A**



LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE "...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.").

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE "...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.").

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE "...Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 13 DE JULIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" 6025, de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.



|       | Apartado                                                                 | Decisión                                                                                                                                                                                                                                                             | Págs.        |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| I.    | <b>Competencia</b>                                                       | La Primera Sala es competente para conocer del asunto.                                                                                                                                                                                                               | <b>9-10</b>  |
| II.   | <b>Precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas</b>             | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2o. del Decreto 66 en la porción normativa que se precisa.                                                                                                                                                          | <b>10-12</b> |
| III.  | <b>Oportunidad</b>                                                       | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                                                                              | <b>12-13</b> |
| IV.   | <b>Legitimación activa</b>                                               | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                      | <b>14-15</b> |
| V.    | <b>Legitimación pasiva</b>                                               | Los demandados tienen legitimación pasiva y fueron representados por los servidores públicos facultados para ello.                                                                                                                                                   | <b>15-17</b> |
| VI.   | <b>Causas de improcedencia y sobreseimiento</b>                          |                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>17-18</b> |
| VI.1  | <b>El Poder actor carece de interés legítimo</b>                         | La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.                                                                                                                                                                                        | <b>17-18</b> |
| VI.2  | <b>La promulgación y publicación no se impugnaron por vicios propios</b> | La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.                                                                                                                                                         | <b>18</b>    |
| VII.  | <b>Estudio de fondo</b>                                                  | Se declara la <b>invalidez parcial del Decreto Sesenta y Seis</b> , publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025.                                                                                | <b>19-30</b> |
| VIII. | <b>Efectos</b>                                                           | Se ordena al Congreso del Estado de Morelos que: a) modifique el decreto impugnado, únicamente en la parte materia de la invalidez, y b) determine si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general | <b>30-32</b> |





|            |                 |                                                                                                                                                                                                                                                               |           |
|------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|            |                 | del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. |           |
| <b>IX.</b> | <b>Decisión</b> | Se declara la <b>invalidez</b> parcial del decreto impugnado, para los efectos precisados en la parte final del apartado VIII de la sentencia.                                                                                                                | <b>32</b> |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de julio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 31/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos por conducto del entonces Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Sesenta y Seis (66), publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación al C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad



por la cantidad de **\$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional)**.

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El veintidós de diciembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, el Decreto Sesenta y Seis, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación al C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"DECRETO NÚMERO SESENTA Y SEIS POR EL CUAL SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN AL C. VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ ALVARADO,

<sup>1</sup> En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021 publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>



EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE FECHA DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, DICTADA POR EL JUZGADO QUINTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE MORELOS, DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO NÚMERO 1134/2020

"ARTÍCULO 1o. Se concede pensión por Jubilación a la (*sic*) C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos; desempeñando como último cargo de: capturista, adscrito al Juzgado Segundo Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos.

"ARTÍCULO 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 80 % del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso e) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"ARTÍCULO 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el numeral 66 de la ley de la materia.

#### "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.



"SEGUNDO. Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"TERCERO. Notifíquese al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 1134/2020, promovido por el C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, y notifíquese tal y como fue ordenado.

"Recinto Legislativo, a los tres días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Macrina Vallejo Bello, secretaria. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos al primer día del mes de diciembre del dos mil veintiuno.

"'SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN' GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO SECRETARIO DE GOBIERNO LIC. PABLO HÉCTOR OJEDA CÁRDENAS RÚBRICAS."

**5. Demanda de controversia constitucional.** El once de febrero de dos mil veintidós, el doctor Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Sesenta y Seis (66) transcrito en el punto inmediato anterior.

**6. Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, el Poder Judicial actor, argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su per-



juicio el principio de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política del País, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

- Dicha autonomía de la gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre, pues al emitir el decreto, el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor.

- El Poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión por jubilación, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto que se impugna, máxime que, de manera expresa determina afectar la partida presupuestal de pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia Local.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional en relación con el 92-A, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, pues vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño de gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Por otra parte, el Congreso demandado, transgrede el contenido del artículo 116 constitucional al pretender que el Poder actor se someta a las decisiones del Congreso Local.



- No pasa por desapercibido el artículo 131 de la Constitución Local, que dispone el impedimento para realizar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

- Además, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial Local, pues mediante el decreto impugnado determinó otorgar una pensión por jubilación al C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

- Por ello, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago de una pensión jubilatoria con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto en la medida de lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cubrir con el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.

**7. Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número 31/2022 y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**8.** Por acuerdo de primero de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes emplazó para que contestaran la demanda dentro de los treinta días hábiles siguientes.

**9. Contestaciones de demanda del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos.** El veintidós de abril de dos mil veintidós el Poder Ejecutivo Local dio contestación a la demanda.

**10.** Asimismo, el veintinueve de abril de dos mil veintidós el secretario de Gobierno del Estado depositó en la oficina de correos de la localidad el escrito



de contestación de demanda, el cual fue recibido hasta el nueve de mayo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

**11.** De manera similar, ambas autoridades manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación y publicación del decreto impugnado, los cuales se realizaron en los términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los artículos 9, fracción II, 11 y 22, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos. En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

**a)** El Poder actor está en condiciones de cubrir con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, toda vez que se asignó una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, por lo que, tiene la posibilidad de cumplir no sólo con los compromisos hasta ahora adquiridos, sino los futuros que, conforme a la propia legislación en materia de disciplina financiera, deben programarse presupuestalmente.

**b)** A partir de lo anterior, el Poder Judicial, es quien tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

**12. Contestación de demanda del Poder Legislativo de Morelos.** El veintisiete de abril de dos mil veintidós el Congreso Local dio contestación a la demanda.

**13.** En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las



Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente, ya que el acto impugnado no genera afectación alguna en su esfera de atribuciones.

**14.** Asimismo, manifestó esencialmente que, al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos, la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas por el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa le fueron otorgados los recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder Judicial pueda hacer frente a esa carga.

**15.** Por lo que, al ser concedidos los recursos suficientes para el pago de la pensión otorgada mediante el decreto impugnado, no se vulnera la autonomía entre poderes ni la autonomía de gestión, así como la congruencia presupuestal previstos en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política del País.

**16. Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

**17. Audiencia y cierre de la instrucción.** El catorce de junio de dos mil veintidós se celebró la audiencia y por acuerdo de veintitrés del mismo mes y año la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**18. Avocamiento.** En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil veintidós, la Primera Sala se avocó para conocer del presente asunto.

## I. COMPETENCIA

**19.** La Primera 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 y 10, fracción I, así como 11, fracción VIII, de





la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por haberse impugnado un acto, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

**20.** En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como normas concretas y específicamente reclamadas, las siguientes:

### "IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del decreto número **SESENTA Y SEIS**, publicado en el Periódico Oficial '*Tierra y Libertad*' 6025, de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Víctor Manuel Rodríguez Alvarado**, 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."

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa."

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

**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."



**21.** No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

**22.** Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del Decreto Número 66, y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede apreciarse de la transcripción de los numerales impugnados:

"ARTÍCULO 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 80 % del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso e) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, **con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**"

"ARTÍCULO 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el numeral 66 de la ley de la materia."

**23.** En consecuencia, se tiene únicamente como impugnado al artículo 2o. del Decreto Número 66, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.

**24.** No pasa desapercibido para esta Primera Sala que en la parte final del único concepto de invalidez señala que en el Presupuesto de Egresos del Go-



bierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitados. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos porque de una lectura integral de la demanda se advierte que es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

**25.** Máxime que el actor resaltó que en la controversia constitucional 15/2021, sesionada el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó invalidar la partida correspondiente del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

### III. OPORTUNIDAD

**26.** En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> el plazo para promover la controversia constitucional en contra de actos es de treinta días a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto de acuerdo con la legislación correspondiente, a partir de la fecha en que tuvo conocimiento o de aquella a la que el actor se ostente como sabedor.

**27.** En el presente caso, debido a que el Poder Judicial actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **lunes tres de enero al lunes catorce de febrero de dos mil veintidós.**<sup>4</sup>

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> Debiéndose descontar del cómputo los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de enero; cinco, seis, siete, doce y trece de febrero, todos de dos mil veintidós –cabe aclarar que el cómputo inició el 3 de enero de 2022 porque cuando se promovió la controversia constitucional transcurría el segundo periodo de receso de 2021 de la Suprema Corte de Justicia



**28.** Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **once de febrero de dos mil veintidós**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**29.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

**30.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del entonces Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, el doctor Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el Acta de la Sesión Extraordinaria del Pleno Público Solemne Número 01 (uno), de cinco de mayo de dos mil veinte.<sup>6</sup>

**31.** Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal

---

de la Nación— por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b) y c) —este último en relación con la fracción II del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo— del punto primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

<sup>5</sup> "**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."

<sup>6</sup> Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.



Superior recaer, precisamente, en quien detente su presidencia.<sup>7</sup> Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>8</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

**32.** Por su parte, en el acuerdo de admisión de primero de marzo de dos mil veintidós, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

**33.** De acuerdo con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

**34.** Por tanto, de conformidad con lo establecido en la ley reglamentaria, la parte demandada también puede comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

**35.** Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos fue quien compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.

**36.** Dichos funcionarios se encuentran legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero en representación de la Secretaría de Gobierno en términos del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos y 10 del Reglamento

<sup>7</sup> "Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

<sup>8</sup> "Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes. ..."



Interior de la Secretaría de Gobierno,<sup>9</sup> y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.<sup>10</sup>

37. Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno y quien cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>11</sup>

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

<sup>9</sup> **"Artículo 15.** Es facultad exclusiva del Gobernador del Estado, nombrar y remover libremente a las personas titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal, y demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en otras Leyes del Estado. ...

"Las ausencias temporales hasta por noventa días naturales, y las definitivas de los titulares de las Dependencias, serán suplidas por el servidor público que al efecto designe el Gobernador del Estado, quien también, en su caso, podrá designar un encargado de despacho para desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio Gobernador del Estado.

"En los Reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrán durar más de noventa días naturales, y de ausencia definitiva; asimismo se regulará la figura del encargado de despacho."

**Artículo 10.** La representación de la Secretaría, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente al Secretario, quien para la mejor atención y despacho de los mismos podrá delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, con excepción de aquellas que, por disposición de la normativa aplicable, deban ser ejercidas directamente por él.

<sup>10</sup> **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

**"II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>11</sup> **"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."



## VI.1. El Poder actor carece de interés legítimo

**39.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), constitucional porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial de la entidad y que por ello carece de interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.

**40.** Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>12</sup>

## VI.2. La promulgación y publicación no se impugnaron por vicios propios

**41.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

<sup>12</sup> "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



**42.** Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

**43.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación al C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

**44.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017 y 315/2017,<sup>13</sup> 102/2019,<sup>14</sup> de manera destacada las **controversias constitucionales 200/2020,<sup>15</sup> 11/2021, 24/2021,<sup>16</sup> 124/2021, 145/2021,<sup>17</sup>**

<sup>13</sup> Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>16</sup> Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>17</sup> Resueltas en sesión de nueve de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, y la señora Ministra presidenta Ríos Farjat. Ausente la señora Ministra Piña Hernández.





bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y por haber sido resueltas recientemente las **controversias constitucionales 147/2021, 161/2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como la 214/2021<sup>18</sup> de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, estableciendo lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

**45.** Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del País,<sup>19</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>20</sup>

**46.** Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos

<sup>18</sup> Resueltas en sesión de veintidós de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Piña Hernández, los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Ríos Farjat.

<sup>19</sup> "**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

<sup>20</sup> "**Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **Jurisprudencia P/J. 52/2005**.<sup>21</sup>

47. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P/J. 80/2004, P/J. 81/2004 y P/J. 83/2004**,<sup>22</sup> a saber:

- No intromisión

<sup>21</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

<sup>22</sup> Tesis P/J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis P/J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P/J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



- No dependencia
- **No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

**48.** Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del poder subordinante.**

**49.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

**50.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadas, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**<sup>23</sup>

<sup>23</sup> El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política



51. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del País.<sup>24</sup>

52. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.<sup>25</sup>

53. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en

---

de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

<sup>24</sup> Ver nota al pie número 22.

<sup>25</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo.

**54.** Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**55.** Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>26</sup> este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>27</sup> los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

**56.** Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por viudez, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>28</sup> de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

<sup>26</sup> Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

<sup>27</sup> **"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

**"VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>28</sup> **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función,



**57.** En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

**58.** 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 Poder Legislativo Local mediante decreto, no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, como, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

**59.** Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>29</sup> el

---

empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases: ...

**"IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

<sup>29</sup> **"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



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.

**60.** En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Sesenta y Seis, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación al C. Víctor Manuel Rodríguez Alvarado, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal

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."



del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno y las partidas respectivas en los ejercicios subsecuentes.

**61.** Lo anterior, sumado a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos, la **controversia constitucional 15/2021**, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno; ello al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario, impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por el Poder Judicial en su proyecto.

**62.** Por lo que concluyó que los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura, efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos en el presupuesto de egresos.

**63.** Como se advierte, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos y décimo octavo, párrafos primero y segundo; así como el anexo 2, del Decreto Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno para los efectos siguientes:

a. El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa





entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar con toda claridad y certeza cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

b. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, en su caso, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

**64.** En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Sesenta y Seis**, publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"..., y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

## VIII. EFECTOS

**65.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos



elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**66.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto Número **Sesenta y Seis**, publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, únicamente en la porción del artículo 2o. que se indica a continuación:

"..., y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el 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."

**67.** Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.



68. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

## IX. DECISIÓN

69. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** parcial del Decreto Número Sesenta y Seis, publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6025, para los efectos precisados en la parte final del apartado VIII de esta sentencia.

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

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se encuentra con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve de esta sentencia, que corresponden a los párrafos cincuenta y cinco y cincuenta y seis del proyecto de resolución que se puso a consideración, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS DECRETOS IMPUGNADOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA SU TITULAR Y LA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 8 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

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

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL**



**GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU FINALIDAD Y LÍMITES A NIVEL ESTATAL CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VIII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**

**IX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**X. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**XI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**XII. 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 CIENTO**



CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE: "... SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS").

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE: "... SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS").

XIV. 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 CIENTO CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE: "... SIENDO CUBIERTA



**POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS").**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE: "... SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS").**

**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE: "... SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 24 DE MAYO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO



DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ,  
LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y LOS MINIS-  
TROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO  
PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA  
RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 6109 en el que se concede pensión por jubilación a la C. Josefina Vega Brito, con cargo al Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

|      | Apartado                                                                                      | Decisión                                                                                                     | Págs. |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA                                                                                   | La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto. | 9-10  |
| II.  | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS                                         | Se tiene por efectivamente impugnado únicamente al artículo 2o. del decreto impugnado.                       | 10-15 |
| III. | EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO                                                                 | Sí existe el acto impugnado.                                                                                 | 15    |
| IV.  | OPORTUNIDAD                                                                                   | La demanda de controversia es <b>oportuna</b> por cuanto hace al Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete.    | 15-16 |
| V.   | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                                                           | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                              | 16-17 |
| VI.  | LEGITIMACIÓN PASIVA                                                                           | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.                                                           | 18-19 |
| VII. | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO<br>VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo. | La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.                                | 19-20 |





|              |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|              | <b>VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios.</b> | La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>20-21</b> |
| <b>VIII.</b> | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                                                                    | Se declara la <b>invalidez parcial del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete</b> , publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6109.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>21-31</b> |
| <b>IX.</b>   | <b>EFFECTOS</b>                                                                            | Se ordena al Congreso del Estado de Morelos: <b>a)</b> modifique el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y, <b>b)</b> determine si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado o, en caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. | <b>32-33</b> |
| <b>X.</b>    | <b>DECISIÓN</b>                                                                            | <p>PRIMERO.—Es <b>procedente y fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez parcial</b> del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6109, para los efectos precisados en esta sentencia.</p>                                                                                                                            | <b>33-34</b> |



|  |  |                                                                                                              |  |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |  | TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> . |  |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 204/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete (157), publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación a la C. Josefina Vega Brito, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **\$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional)**.

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021 publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>



3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109, el Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a la C. Josefina Vega Brito con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A JOSEFINA VEGA BRITO.

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Jubilación a Josefina Vega Brito, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de capturista, adscrita al Juzgado Octavo Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos.

"ARTÍCULO 2. La pensión decretada debe cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

"ARTÍCULO 3. El porcentaje y monto de la pensión, se calcula tomando como base el último salario percibido por la trabajadora en los términos precisados en el artículo 2, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, en el entendido de que dicha pensión se debe integrar por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, ello acorde a lo previsto por el ordinal 66 de la ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.



## "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"SEGUNDO. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos. Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, de fecha 6 de julio del 2022.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Macrina Vallejo Bello, secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos, a los veintinueve días del mes de agosto del dos mil veintidós.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN' GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO SECRETARIO DE GOBIERNO SAMUEL SOTELO SALGADO. RÚBRICAS."

**5. Demanda de controversia constitucional.** El cuatro de octubre de dos mil veintidós, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, transcrito en el punto inmediato anterior.

**6. Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, el actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio el principio de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:



- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política del País, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

- Dicha autonomía de la gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre, pues al emitir el decreto, el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor.

- El Poder Legislativo dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial, al conceder una pensión de jubilación, sin que el Poder actor tuviera intervención en el decreto impugnado, máxime que, de manera expresa afectó la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

- El Congreso Local no contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la cantidad otorgada para la partida de pago de decretos pensionados del Tribunal Superior de Justicia resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, no alcanzando el presupuesto para cubrir pensiones futuras.

- La afectación se vuelve mayor ya que, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año 2021 para el Gobierno del Estado de Morelos, se asignó para el pago de decretos pensionados una cantidad inferior a la asignada para el ejercicio fiscal del año 2019, lo cual recalca una vez más la vulneración a la independencia y gestión presupuestaria del órgano jurisdiccional en cuestión, además que imposibilita la posibilidad de cubrir las pensiones decretadas con posterioridad, lo cual acontece en la presente controversia.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder Judicial el artículo 49 constitucional en relación con el 92-A, fracción VI, de la



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, pues vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del País, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

- Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Josefina Vega Brito, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

**7. Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número **204/2022** y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**8.** Por acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes emplazó para que contestaran la demanda dentro de los treinta días hábiles siguientes.

**9. Contestación del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos.** El diez de febrero de dos mil veintitrés el Poder Ejecutivo Local dio contestación a la demanda.

**10.** Asimismo, el nueve de febrero de dos mil veintitrés el secretario de Gobierno del Estado depositó en la oficina de correos de la localidad el escrito



de contestación de demanda, el cual fue recibido hasta el veintiocho de febrero del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

**11.** De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos a éstos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**12.** En sus respectivas contestaciones manifestaron que:

- Los actos emitidos por el gobernador y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, razón por la que la impugnación que formula el Poder Judicial Local, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder actor.

- Por otra parte, la cantidad autorizada para el Poder Judicial del Estado de Morelos es integrada por los recursos necesarios que deberán utilizarse para todas las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos y demás obligaciones.

**13.** En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó lo siguiente:

- El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se le asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, distribuidos para que



el Poder Judicial pueda cumplir cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

- Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales. Además, el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus personas jubiladas, y considerar lo contrario implicaría vulnerar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo.

- Finalmente, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento al momento de austeridad, lo anterior, ante el principio económico de escasez.

**14. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El veintidós de febrero de dos mil veintitrés el Congreso Local dio contestación a la demanda.

**15.** En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque el Poder Judicial del Estado de Morelos no cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control, en tanto que el acto impugnado no genera afectación alguna en su esfera de atribuciones.

**16.** Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga, además de que los trabajadores del Estado tienen derecho a gozar de una pensión por jubilación al





reunir los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para tal efecto, lo cual sucede en este caso.

**17. Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

**18. Audiencia y cierre de la instrucción.** El tres de mayo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia y por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**19. Avocamiento.** En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de nueve de mayo de dos mil veintitrés, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

## I. COMPETENCIA

**20.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del País<sup>2</sup> y 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> por tratarse de una controversia entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dis-

<sup>2</sup> **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. ..."

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...



puesto en los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.<sup>4</sup>

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

**21.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> se procede a precisar los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial señaló como normas concretas y específicamente reclamadas, las siguientes:

### "IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO

"El decreto número CIENTO CINCUENTA Y SIETE, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6109, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a Josefina Vega Brito, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que el Poder Legislativo de esa Entidad Federativa haya transferido efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

"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; ..."

<sup>4</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>5</sup> **"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; ..."



**22.** No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

**23.** Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en la totalidad del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede advertirse de la transcripción de los artículos impugnados:

**"DECRETO NÚMERO CIENTO CINCUENTA Y SIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A JOSEFINA VEGA BRITO**

**"ARTÍCULO 1.** Se concede pensión por Jubilación a Josefina Vega Brito, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de capturista, adscrita al Juzgado Octavo Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos.

**"ARTÍCULO 2.** La pensión decretada debe cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

**"ARTÍCULO 3.** El porcentaje y monto de la pensión, se calcula tomando como base el último salario percibido por la trabajadora en los términos precisados en el artículo 2, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, en el entendido de que dicha pensión se debe integrar por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, ello acorde a lo previsto por el ordinal 66 de la ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.



## "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**"PRIMERO.** Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**"SEGUNDO.** El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos. Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, de fecha 6 de julio del 2022.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Macrina Vallejo Bello, secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos, a los veintinueve días del mes de agosto del dos mil veintidós.

**"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN' GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO SECRETARIO DE GOBIERNO SAMUEL SOTELO SALGADO. RÚBRICAS."**

**24.** En consecuencia, se tiene al artículo 2o. del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109, de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, como acto impugnado, en la porción normativa que señala "... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos".

**25.** Tampoco es inobservado que en el escrito de demanda, en específico, en su apartado "VI. MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS O ABSTENCIONES QUE



LE CONSTEN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYAN LOS ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE", en los párrafos 5 y 6, el Poder actor señaló lo siguiente:

**5.- El 01 de octubre de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, remitió a la LIV Legislatura del Estado de Morelos, el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal de 2021, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, sobre la base en el porcentaje que establecen los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo vulnerando por un lado el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por otro el principio de autonomía e independencia judicial prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal, al enviar (mas no remitir, como lo mandata la Constitución Local) al Poder Legislativo un Proyecto de Presupuesto diametralmente opuesto al contenido del anteproyecto que fue le fue remitido por éste Poder Judicial.**

**6.- Por su parte, el Congreso del Estado de Morelos, con sendas violaciones al proceso legislativo y sin respetar la obligación impuesta por los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el pasado 15 de diciembre de 2020, aprobó el decreto número mil ciento cinco, en el cual autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos, un presupuesto de egresos del orden de los \$549,034,000.00 M.N. (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 Moneda Nacional), desglosados de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, \$449,034,000.00; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia \$75,000.000.00 y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes \$25,000.000.00; 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 de haber aprobado.**



**26.** Sin perjuicio de lo anterior, resulta inconcuso que la cita del Decreto Número Mil Ciento Cinco que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 2021 es contextual, como antecedente del acto impugnado, esto con la finalidad de reforzar que el Poder Legislativo Local no prevé la dotación de recursos suficientes para solventar la obligación que se impone con la aprobación de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial, por lo que no se tiene como acto impugnado al decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

**27.** Asimismo, no es posible tener como acto impugnado el Decreto Número Mil Ciento Cinco, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", dado que es un hecho notorio que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, el cual fue impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como los artículos décimo sexto, en la parte correspondiente al presupuesto total que se le asigna al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, párrafos primero y segundo, tal como el anexo 2 del Decreto Número Mil Ciento Cinco y se ordenó emitir un presupuesto especial ajustándose a la Constitución Local, en la que se asigna el 4.7 % del presupuesto general.

**28.** Por lo que, se confirma que la cita del decreto en los antecedentes de la demanda de controversia constitucional es meramente contextual y no debe tenerse como acto impugnado.

**29.** En los mismos términos se aprobaron las controversias constitucionales 108/2022, 143/2022 y 172/2022.<sup>6</sup>

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

**30.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Primera Sala advierte que la existencia del Decreto Número

<sup>6</sup> Resueltas en sesión de la Primera Sala de ocho de marzo de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo (presidente y ponente).



Ciento Cincuenta y Siete se encuentra acreditada, al tratarse de un decreto que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

#### IV. OPORTUNIDAD

**31.** En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

**a)** al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

**b)** al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, y;

**c)** al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>7</sup>

**32.** En este caso, el Poder Judicial actor impugna el Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Este momento será tomado como fecha de conocimiento en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de este acto en una fecha diversa ni en el expediente existe constancia que permita llegar a una conclusión distinta.

**33.** Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **jueves primero de septiembre al martes dieciocho de octubre de dos mil veintidós**.<sup>8</sup> Consecuentemente, dado que la demanda se

<sup>7</sup> "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; ..."

<sup>8</sup> Debiéndose descontar los días tres, cuatro, diez, once, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como el primero, dos, ocho, nueve, doce, quince y dieciséis de octubre, todos de dos mil veintidós por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de



presentó el **cuatro de octubre de dos mil veintidós**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**34.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

**35.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Local, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno Público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.<sup>10</sup>

**36.** Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que en la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos se establece que la representación del Tribunal Superior Local recae, precisamente, en quien detente la presidencia.<sup>11</sup>

---

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el inciso j), del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

<sup>9</sup> **"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."

<sup>10</sup> Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por mayoría de votos el Magistrado Luis Jorge Gamboa Olea es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>11</sup> **"ARTÍCULO 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

**"II.** Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."





**37.** Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>12</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

**38.** Por su parte, en el acuerdo de admisión de trece de diciembre de dos mil veintidós, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

**39.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>13</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

**40.** En primer lugar, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió la Consejera Jurídica, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.<sup>14</sup>

**41.** Dichas personas funcionarias están legitimadas para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado

<sup>12</sup> **"Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes."

<sup>13</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

<sup>14</sup> La consejera jurídica y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acompañaron a su escrito de contestación de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6068, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.



el decreto impugnado, y la segunda en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.<sup>15</sup>

**42.** Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión ordinaria del Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós y quien cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>16</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**43.** Antes de entrar al estudio de fondo, es necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

### VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo

**44.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), constitucional, porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial Local y, que por ello, carece de interés legítimo para acudir a la controversia constitucional.

<sup>15</sup> **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

**"II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ..."

<sup>16</sup> **"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; ..."



**45.** Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una persona jubilada, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento la tesis de jurisprudencia **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>17</sup>

## **VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios**

**46.** Tanto el secretario de Gobierno como la consejera jurídica, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque el Poder Judicial no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

**47.** Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

---

<sup>17</sup> **De texto:** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

**Controversia constitucional 31/97.** Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



## VIII. ESTUDIO DE FONDO

**48.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a Josefina Vega Brito, sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

**49.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala ha desarrollado numerosos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016,<sup>18</sup> 225/2016,<sup>19</sup> 240/2016,<sup>20</sup> 175/2017,<sup>21</sup> 244/2016,<sup>22</sup> 164/2017,<sup>23</sup> 299/2017,<sup>24</sup> 304/2017,<sup>25</sup> 315/2017<sup>26</sup> y 168/2020,<sup>27</sup>

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de **treinta de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de **seis de septiembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión de **dos de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de **nueve de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de **veinte de junio de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de **doce de mayo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas, Laynez Potisek, y la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa.



102/2019<sup>28</sup> y, en particular, por haber sido resueltas recientemente, entre otras, las **controversias constitucionales 62/2021,<sup>29</sup> 65/2021,<sup>30</sup> 60/2021,<sup>31</sup> 110/2021,<sup>32</sup> 130/2021,<sup>33</sup> 31/2022,<sup>34</sup> 29/2022,<sup>35</sup> 28/2022<sup>36</sup> y 59/2022,<sup>37</sup>** en las que se establecieron los lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de **catorce de abril de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de **trece de octubre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de **veintiséis de enero de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de **dos de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>32</sup> Resuelta en sesión de **dieciséis de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>33</sup> Resuelta en sesión de **veintitrés de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de **trece de julio de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de **nueve de noviembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



al Poder Judicial de dicho Estado, el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

**50.** Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del País,<sup>38</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>39</sup>

**51.** Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País, en términos de la **tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005**.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> **"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

<sup>39</sup> **"Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

<sup>40</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano



**52.** En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las tesis de jurisprudencia **P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,<sup>41</sup> a saber:

- No intromisión
- No dependencia
- **No subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.**

**53.** Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio puesto que no sólo conlleva que un poder

---

absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

**Controversia constitucional 78/2003.** Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

<sup>41</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180648.

Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180538.

Tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180537.



público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe de someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

**54.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Judicial actor, vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

**55.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004.**

**56.** En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**57.** En el caso concreto, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que éste cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.**

**58.** Consecuentemente, esta Primera Sala considera que, como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el grado más elevado de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con el Poder Legislativo del Estado de Morelos.





**59.** Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**60.** Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>42</sup> este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>43</sup> los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

**61.** Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>44</sup> de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

<sup>42</sup> Las **controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008**, se resolvieron en **sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho** y el **ocho de noviembre de dos mil diez**, respectivamente. Las **controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008**, se resolvieron en **sesión de ocho de noviembre de dos mil diez**.

<sup>43</sup> "**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"**VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>44</sup> "**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"**IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos



**62.** En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por cesantía, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

**63.** Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala del Alto Tribunal deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro Poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

**64.** Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado,<sup>45</sup>

---

no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

<sup>45</sup> **"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. ...



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.

**65.** No pasa por alto que las autoridades en sus informes señalaron que el presupuesto de egresos local para el dos mil veintiuno prevé a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para el pago de las pensiones, pues el hecho mismo de que el Congreso otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la afectación con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

**66.** En todo caso, las partes en este juicio deben tener presente, como hecho notorio,<sup>46</sup> que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, donde declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el *"Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021"*.

---

"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, ..."

<sup>46</sup> Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.



**67.** Como se advierte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número Mil Ciento Cinco 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 veintiuno**; para los efectos siguientes:

a. El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

b. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, **en su caso**, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

**68.** En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Ciento Cincuenta y Siete**, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

## IX. EFECTOS

**69.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener



los alcances y efectos de estas, 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.

**70.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto Ciento Cincuenta y Siete, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109, únicamente en la parte del artículo 2o., en el que indica que la pensión:

"... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

**71.** Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona trabajadora pensionada o a sus beneficiarios y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

**a)** Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

**b)** A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.



**72.** Finalmente, esta declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

## X. DECISIÓN

**73.** Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Ciento Cincuenta y Siete, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos número 6109, para los efectos precisados en esta sentencia.

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

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, P./J. 81/2004, P./J. 83/2004 y P./J. 80/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, julio de 2005, página 954 y XX, septiembre de 2004, páginas 1187 y 1122, con números de registro digital: 177980, 180538, 180537 y 180648, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y DE LA PRIMERA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HIGUERAS, ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 34 DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, AMBOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE ESTA ÚLTIMA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN XXVIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE ESTA ÚLTIMA (ARTÍCULOS 18, APARTADO B, FRACCIÓN VI Y 33 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (DECRETO QUE CONTIENE LA DECLARATORIA COMO ZONA NATURAL PROTEGIDA, EN CATEGORÍA DE RESERVA NATURAL ESTATAL, LA DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS", UBICADA EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO DE HIGUERAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**



**VI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA EN LA MATERIA DEL GOBIERNO FEDERAL, LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO MEDIANTE LA EXPEDICIÓN, ENTRE OTRAS, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. MARCO LEGAL DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA.**

**VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO.**

**IX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. MARCO CONCEPTUAL RELATIVO A LA TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD, EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LOS PRINCIPIOS APLICABLES EN LA MATERIA.**

**X. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XI. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA ESTATAL. CORRESPONDE A LOS ESTADOS SU ESTABLECIMIENTO, REGULACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA DENTRO DE SU JURISDICCIÓN CON LA PARTICIPACIÓN**





**DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES CUANDO INVOLUCREN PARTE DE SU TERRITORIO Y DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN LOCAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**XII. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA ESTATAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, REGULACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA.**

**XIII. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA ESTATAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ES FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EMITIR DECRETOS QUE CONTENGAN LA DECLARATORIA PARA SU ESTABLECIMIENTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY AMBIENTAL DE ESA ENTIDAD.**

**XIV. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA ESTATAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CORRESPONDE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONVOCAR A LOS MUNICIPIOS Y PERMITIR SU PARTICIPACIÓN EN LA EMISIÓN DE LAS DECLARATORIAS PARA SU ESTABLECIMIENTO CUANDO SE UBICAN EN PARTE DEL TERRITORIO DE ÉSTOS, SIN QUE ESA PARTICIPACIÓN PUEDA IMPEDIR AL PODER EJECUTIVO LOCAL SU CREACIÓN A TRAVÉS DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA.**

**XV. ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE COMPETENCIA ESTATAL DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA DECLARATORIA PARA SU ESTABLECIMIENTO EMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO INVADIRÍA LA ESFERA MUNICIPAL (DECRETO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE CONTIENE LA DECLARATORIA COMO ZONA NATURAL PROTEGIDA, EN CATEGORÍA DE RESERVA NATURAL ESTATAL, LA DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" UBICADA EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO DE HIGUERAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**



**XVI. ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE COMPETENCIA ESTATAL DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ES INNECESARIA LA NOTIFICACIÓN AL MUNICIPIO ACTOR PARA INTERVENIR EN EL PROCEDIMIENTO QUE DIO ORIGEN A LA DECLARATORIA PARA SU ESTABLECIMIENTO, AL HABERSE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD LA CONVOCATORIA DIRIGIDA A LOS DIVERSOS MUNICIPIOS PARA PARTICIPAR EN DICHO PROCEDIMIENTO, MÁXIME SI EL MUNICIPIO COMPARECIÓ EN AQUÉL (DECRETO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE CONTIENE LA DECLARATORIA COMO ZONA NATURAL PROTEGIDA, EN CATEGORÍA DE RESERVA NATURAL ESTATAL, LA DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" UBICADA EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO DE HIGUERAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XVII. ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE COMPETENCIA ESTATAL DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DEL CONSEJO TÉCNICO ASESOR PARA REALIZAR ACTOS DE PROMOCIÓN, INVESTIGACIÓN Y VIGILANCIA SON DE NATURALEZA CONSULTIVA Y PROPOSITIVA Y NO ACTOS DE AUTORIDAD QUE PUEDAN TRANSGREDIR LA AUTONOMÍA O LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO ACTOR (DECRETO EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE CONTIENE LA DECLARATORIA COMO ZONA NATURAL PROTEGIDA, EN CATEGORÍA DE RESERVA NATURAL ESTATAL, LA DENOMINADA "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA DE PICACHOS" UBICADA EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO DE HIGUERAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 194/2021. MUNICIPIO DE HIGUERAS, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 1 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE LA SEÑORA Y LOS SEÑORES MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JUAN



LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTE, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** La declaratoria que contiene el "Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León", publicado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

|      | Apartado                             | Decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Páginas |
|------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| I.   | ANTECEDENTES                         | Se reseñan hechos y secuela procesal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1       |
| II.  | COMPETENCIA                          | Esta Primera Sala es <b>competente</b> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 20      |
| III. | PRECISIÓN DEL ACTO O NORMA RECLAMADA | La demanda se circunscribe a impugnar la aprobación y publicación del " <b>Decreto que contiene la declaratoria como zona natural protegida, en categoría de reserva natural estatal, la denominada 'Ecosistemas de la Sierra de Picachos', con una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas ubicadas en diversos Municipios, entre los que se encuentra el Municipio de Higuera, Nuevo León</b> ", publicado mediante decreto en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el <b>veintidós de septiembre de dos mil veintiuno</b> . | 21      |



|                         |                                                            |                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| IV.                     | CERTEZA DEL ACTO O NORMA RECLAMADA                         | La certeza sobre la existencia del acto reclamado puede constatare del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y de los escritos de contestación de la demanda en los que el mismo se calificó como cierto.                | 21 |
| V.                      | OPORTUNIDAD                                                | La demanda y contestaciones fueron presentadas <b>oportunamente</b> .                                                                                                                                                         | 21 |
| VI.                     | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                        | La demanda se presentó por parte <b>legitimada</b> .                                                                                                                                                                          | 26 |
| VII.                    | LEGITIMACIÓN PASIVA                                        | <b>VII.1.</b> Legitimación del titular del Ejecutivo Local y del secretario general de Gobierno. Se reconoce legitimación.                                                                                                    | 27 |
|                         |                                                            | <b>VII.2.</b> Legitimación del secretario del Medio Ambiente del Estado. Se reconoce legitimación.                                                                                                                            | 28 |
| CAUSAS DE IMPROCEDENCIA |                                                            |                                                                                                                                                                                                                               | 28 |
| VIII.                   | VIII.1. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ALEGADAS POR LAS PARTES. | Las autoridades demandadas alegan que la demanda se presentó fuera de tiempo. Sin embargo, en el <b>apartado V</b> de la presente resolución quedó evidenciado que la demanda se presentó dentro del plazo.                   | 28 |
|                         | VIII.2. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDAS DE OFICIO.    | No se advierte causal de improcedencia que deba examinarse de oficio.                                                                                                                                                         | 29 |
|                         | VIII.3. CONCLUSIÓN DEL ESTUDIO DE PROCEDENCIA.             | Al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que esta Primera Sala advierta oficiosamente, resulta procedente realizar el estudio del fondo de la cuestión planteada. | 29 |
| IX.                     | PRECISIÓN DE LA LITIS                                      | <b>El estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados:</b><br><br><b>X.</b> ¿La declaratoria contenida en el decreto impugnado invadió la esfera competencial del Municipio                                          | 30 |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>actor en materia de <b>zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y protección ambiental?</b></p> <p><b>XI.</b> ¿Se vulneró la facultad del Municipio actor para <b>participar en la creación y administración de la reserva natural?</b></p> <p><b>XII.</b> ¿Las reglas previstas para la integración y funciones del <b>Consejo Técnico Asesor</b>, vulneran la esfera competencial y autonomía del Municipio actor?</p>                                                                                              |     |
| X.  | <p><b>1. ZONIFICACIÓN, DESARROLLO URBANO, UTILIZACIÓN DEL SUELO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL.</b></p> <p>¿La declaratoria contenida en el decreto impugnado invadió la esfera competencial del Municipio actor en materia de zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y protección ambiental?</p> | <p><b>INFUNDADO.</b><br/><u>Se responde en sentido negativo.</u></p> <p>Esta Primera Sala considera <b>que la declaratoria impugnada fue emitida de conformidad con el marco normativo vigente.</b> Es decir, fue emitida por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, en ejercicio de su facultad normativa para la creación de Áreas Naturales Protegidas dentro del Estado, siguiendo los procedimientos aplicables al efecto y con base en un estudio justificativo que incluso fue sometido a consulta pública.</p> | 30  |
| XI. | <p><b>2. PARTICIPACIÓN: "DERECHO DE AUDIENCIA".</b></p> <p>¿Se vulneró la facultad del Municipio actor para participar en la creación y administración de la reserva natural?</p>                                                                                                                         | <p><b>INFUNDADO.</b><br/><u>Se responde en sentido negativo.</u></p> <p><b>No puede considerarse que no se brindó al Municipio la oportunidad de participar en la emisión de la declaratoria, ni que no se hizo de su conocimiento el procedimiento respectivo,</b> ya que finalmente, tuvo la oportunidad de comparecer ante una autoridad estatal antes de que se publicara</p>                                                                                                                                                      | 135 |



|      |                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|      |                                                                                                                                                                                                       | <p>el respectivo Decreto, por lo que finalmente fue escuchado; y, si bien la legislación aplicable no impone que su participación tenga carácter vinculatorio, ni menos que ameritaba especial respuesta en el cuerpo del Decreto, como sí ocurrió respecto de peticiones formuladas por particulares, lo cierto es que no puede estimarse como vulnerado lo que el Municipio actor denomina su derecho de audiencia; y, que más bien infiere su derecho a participar en la emisión de la declaratoria en cuestión.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
| XII. | <p><b>CONSEJO TÉCNICO ASESOR</b></p> <p><b>¿Las reglas previstas para la integración y funciones del Consejo Técnico Asesor, vulneran la esfera competencial y autonomía del Municipio actor?</b></p> | <p><b>INFUNDADO.</b><br/><b><u>Se responde en sentido negativo.</u></b></p> <p>El Municipio actor, concede al Consejo Técnico Asesor una naturaleza y funciones que no le son asignadas así en el decreto reclamado. En efecto, el <u>Consejo Técnico Asesor</u> es sólo un <u>órgano consultivo</u> previsto en el artículo 84, fracción VI, de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León y, en efecto, dispuesto en esa calidad en el decreto que se cuestiona. Luego, el referido Consejo, propiamente no tiene funciones ejecutivas ni de decisión; sino <u>meramente funciones de orden propositivas y de mero seguimiento</u>.</p> <p>También es <b>infundado</b> que siendo el órgano máximo del Municipio el Cabildo, el presidente municipal esté impedido para designar a su representante en el Consejo Técnico Asesor; ya que, finalmente, no se está delegando una competencia o</p> | 142 |



|       |              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|-------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|       |              | nombramiento propio del Ayuntamiento, sino únicamente se habilita la posibilidad de que los alcaldes puedan designar a representantes del Municipio en dicho Consejo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| XIII. | 2. DECISIÓN. | <p>PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p> | 146 |

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 194/2021**, promovida por el **Municipio de Higuera, Estado de Nuevo León**, en contra del **"Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua,**



**Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León**", expedido por el Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa;<sup>1</sup> y publicado en el Periódico Oficial del Estado el **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno**.

## I. ANTECEDENTES<sup>2</sup>

1. **1.1. Declaratoria del año 2000.** El veinticuatro de noviembre del año dos mil, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, la "**Declaratoria de veintitrés áreas naturales protegidas con el carácter de zonas sujetas a conservación ecológica del Estado de Nuevo León**", suscrita por el Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

2. Como parte de dicha declaratoria, se consideró al entonces denominado "**Cerro Picachos**", ubicado en el Municipio de Sabinas Hidalgo del Estado de Nuevo León, entre otras áreas.

3. **1.2. Declaratoria reformada en 2003.** El primero de octubre de dos mil tres, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, el "**Decreto por el que se reforma el párrafo primero y punto 15 del artículo primero de la declaratoria de 23 áreas naturales protegidas con el carácter de zonas sujetas a conservación ecológica del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado los días 24 de noviembre y 20 de diciembre de 2000**", suscrito por el gobernador ("sustituto") de esa entidad federativa.

4. En dicho Decreto, se precisó que la declaratoria original no cubría la totalidad de la sierra conocida como "**Picachos**", que se extiende a lo largo de los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higueras, Marín y Salinas Victoria, además del de Sabinas Hidalgo, Nuevo León.

<sup>1</sup> Con firmas también del secretario general de Gobierno, del secretario de Desarrollo Sustentable y del director general del Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.

<sup>2</sup> Derivados de los escritos de demanda, contestación y demás constancias de autos.





5. De igual forma, se indicó que **"Sierra Picachos"** es una **"isla"** desde el punto de vista biogeográfico y un importante corredor biológico que conecta el Noreste de México con el Sur de Estados Unidos, donde se reúnen varios factores como: **condiciones climáticas, su relativo aislamiento geográfico, la presencia de especies relictas y endémicas, el corredor biológico del que forma parte y su relativa inaccesibilidad al lugar, que han sido determinantes en la protección de sus comunidades biológicas y las han convertido en un verdadero refugio para varias especies de flora y fauna, algunas de las cuales están consideradas en diferentes categorías de protección por la legislación mexicana y por organismos internacionales;** por lo que resultaba necesario incluirla en el régimen de conservación ecológica.

6. Así, se consideró procedente modificar el área natural protegida original, para cambiar su denominación de **"Cerro Picachos"** a la de **"Sierra Picachos"**, que es como generalmente se conoce a todo el sitio y para incrementar su superficie original de **33,602.79** hectáreas a **97,094.8805** hectáreas, para cubrir a toda esa sierra.

7. 1.3. **"Estudio técnico justificado" de 2020.** La **Secretaría de Desarrollo Sustentable**, en coordinación con el Organismo Público Descentralizado denominado **"Parques y Vida Silvestre de Nuevo León"**, de conformidad con el **artículo 82<sup>3</sup>** de la **Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**, realizó un estudio

---

<sup>3</sup>**Artículo 82.** Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el titular del Ejecutivo del Estado o el Ayuntamiento, según sea el caso, previa la satisfacción de los requisitos previstos en esta ley y en los demás ordenamientos aplicables.

"Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el párrafo anterior, se deberán realizar los estudios que lo justifiquen, en los términos de la presente sección, los cuales deberán ser puestos a disposición del público.

"Asimismo, la secretaría o los Municipios deberán solicitar la opinión de:

"I. Las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal que deben intervenir de conformidad con sus atribuciones;

"II. Las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas físicas o morales interesadas; y

"III. Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas."



técnico justificativo del que se concluyó que el área de estudio en la **"Sierra de Picachos"**, reúne los requisitos necesarios para ser declarada como **"área natural protegida"** con la categoría de **"reserva natural estatal"**.

8. Dicho estudio se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, a partir del **"Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León en coordinación con la Dirección General del organismo público descentralizado Parques y Vida Silvestre por el que se pone a disposición de la ciudadanía en general el estudio técnico justificativo relacionado con el proyecto de 'Decreto mediante el cual se declara como área natural protegida en categoría de reserva natural estatal denominándose «Ecosistemas de la Sierra Picachos» la cual cuenta con una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León."** Ahí, se precisó que, en la declaratoria de 2003, de manera abrupta sin justificación técnica, habían quedado fuera diversas zonas de conectividad de vital importancia para el reservorio de biodiversidad; lo cual representó una omisión de conservación.

9. **1.4. Convocatoria-consulta pública.** Con fecha veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, la **Secretaría de Desarrollo Sustentable** en coordinación con el organismo público descentralizado denominado **"Parques y Vida Silvestre de Nuevo León"**, remitió a la **Comisión Estatal de Mejora Regulatoria** el **Proyecto de Decreto mediante el cual se declara como área natural protegida en categoría de reserva natural estatal "Ecosistema Sierra de Picachos"**, una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León.

10. El tres de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la convocatoria a consulta pública respecto del proyecto de decreto en cuestión.



11. Dicha Convocatoria fue suscrita por la **titular de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria** y convocó a todos los ciudadanos y sectores interesados de la sociedad para formular opiniones, comentarios o propuestas, en el periodo comprendido:

- Del **tres de marzo** al **catorce de abril de dos mil veintiuno**.

12. Para tal efecto, se puso a disposición de la ciudadanía la dirección de internet:

- <https://www.nl.gob.mx/series/consultas-publicas-de-mejora-regulatoria> <sup>4</sup>

13. **1.5. Fe de erratas.** El veintidós de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, una fe de erratas correspondiente a la publicación previa del tres de marzo, en la que se aclaró que el periodo de consulta correcto era el siguiente:

- Del **tres de marzo** al **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno**.

14. **1.6. Convocatoria-consulta.** El veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado diversa convocatoria a consulta pública, suscrita ahora por el **secretario de Desarrollo Sustentable del Estado** y por el **director general de Parques y Vida Silvestre** de la entidad, dirigida a todos los Municipios y a la sociedad en general, respecto del "**Decreto mediante el cual se declara como área natural protegida en categoría de reserva natural estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' la cual cuenta con una superficie total de 99,432,497,555,77 hectáreas, ubicada en los Muni-**

<sup>4</sup> Consultando dicha dirección, es posible ubicar en el año 2021, el portal habilitado para la consulta en cuestión, con la inconsistencia de que se refiere como periodo de consulta el correspondiente del 3 de marzo de 2021 al 31 de marzo de 2021:

<https://www.nl.gob.mx/convocatorias/consulta-publica-decreto-mediante-el-cual-se-declara-como-area-natural-protegida-en>

En dicho portal, es posible encontrar la propuesta regulatoria, entre otros documentos afines.



cipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León." La consulta se abrió por **doce días a partir de su publicación**.

15. **1.7. Dictamen final de mejora regulatoria.** En fecha **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, la **Comisión Estatal de Mejora Regulatoria** emitió el dictamen final en relación con el proceso correspondiente, manifestando que **no se recibieron opiniones, comentarios y/o propuestas de particulares interesados en la propuesta de decreto**.

16. Dicho dictamen se entregó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, el día **diecinueve de abril** siguiente.

17. **1.8. Garantía de audiencia-propietarios.** El **diez de mayo de dos mil veintiuno**, la **Secretaría de Desarrollo Sustentable** en coordinación con el organismo público descentralizado denominado "**Parques y Vida Silvestre de Nuevo León**", emitió un acuerdo por el que se otorgó el derecho de audiencia previa a los **propietarios de los predios** que se encuentran dentro de la superficie que se pretendía decretar como área natural protegida, a fin de que en un plazo de **diez días hábiles** a partir de la notificación, manifestaran lo que a su derecho conviniera, ofrecieran las pruebas de su intención y formularan los alegatos pertinentes.<sup>5</sup>

18. **1.9. Oficio-Municipio de Higuera, Nuevo León.** El **diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, el C. **Jesús Manuel Ramírez González, presidente municipal de Higuera, Nuevo León**, emitió oficio en el que formuló diversas manifestaciones relacionadas con el proyecto de decreto:

<sup>5</sup> Acuerdo y notificaciones referidas en el considerando décimo segundo del acuerdo impugnado.



**HIGUERAS**  
NUEVO LEÓN

Administración  
2018-2021

5034832

c-04987

Higuera N. L. a 19 de Julio del 2021  
Asunto: Contestación de Oficio  
OFPVS/203/2020 Opinión ETJ  
Ecosistemas Sierra de Picachos

AL C. SECRETARIO DE DESARROLLO SUSTENTABLE  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

PRESENTE.-

**JESUS MANUEL RAMIREZ GONZALEZ** mexicano, mayor de edad, servidor público, sin adeudos de carácter tributario y con domicilio para oír y recibir notificaciones en el Palacio Municipal de Higuera, Nuevo León; ante usted con el respeto que su investidura merece comparezco a exponer:

Que, por este conducto, en mi carácter de Presidente Municipal de Higuera, Nuevo León; ocurro a manifestar a usted que tengo conocimiento de la existencia del Proceso de declaratoria del Área Natural Protegida en la categoría de Reserva Natural Estatal denominada "Ecosistemas de la Sierra Picachos". Asimismo comunico a esa Secretaría, con el carácter antes señalado, mi total oposición a que se continúe el proceso de declaratoria referido ya que el Municipio que represento es titular del Fondo Legal de la Copropiedad Rural Higuera que tiene una extensión de 10,000 hectáreas, las cuales resultan afectadas con el proyecto de Reserva Natural mencionado; además tanto dentro del Fondo Legal como en los alrededores existen una gran cantidad de pequeños propietarios y poseedores de tierras a los cuales también se les afecta con dicho proyecto y que no han sido legalmente notificados del mismo para que estén en posibilidad de hacer valer sus derechos. Aunado a lo anterior, el suscrito considera que no se surten los supuestos a que alude el artículo 69 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, ya que los ambientes originales que prevalecían en las tierras en las que se pretende instaurar la Reserva Natural, a la fecha ya han sido significativamente alterados por la actividad humana, toda vez que en una gran extensión son tierras dedicadas a la agricultura, ganadería, así como a diversas actividades productivas y existen áreas de pastizales implantados por el ser humano, por lo tanto se causarían serias afectaciones a los propietarios y/o poseedores de las mismas

"PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO"

GOBIERNO DEL ESTADO  
SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Higuera, Nuevo León a fecha de su presentación.

19 JUL 2021

**JESUS MANUEL RAMIREZ GONZALEZ**

Presidente Municipal de Higuera, Nuevo León.

NUEVO LEÓN

Juárez 100. Centro. Higuera, N.L. Tel. (825) 248 2001 / 2002 / 2080



19. En el oficio, como se advierte, se externó, esencialmente, lo siguiente:

---

"... comunico a esa Secretaría, con el carácter antes señalado, **mi total oposición** a que se continúe el proceso de declaratoria referido ya que **el Municipio que represento es titular del Fundo Legal de la Copropiedad Rural Higuera**s que tiene una extensión de 10,000 hectáreas, las cuales resultan afectadas con el proyecto de Reserva Natural mencionado; además tanto dentro del Fundo Legal como en los alrededores **existen una gran cantidad de pequeños propietarios y poseedores de tierras** a los cuales también se les afecta con dicho proyecto y que **no han sido legalmente notificados** del mismo para que estén en posibilidad de hacer valer sus derechos. Aunado a lo anterior, el suscrito considera que **no se surten los supuestos a que alude el artículo 69 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**, ya que los ambientes originales que prevalecían en las tierras en las que se pretende instaurar la Reserva Natural, a la fecha ya han sido significativamente alterados por la actividad humana toda vez que **en una gran extensión son tierras dedicadas a la agricultura, ganadería, así como a diversas actividades productivas y existen áreas de pastizales implantados por el ser humano**, por lo tanto **se causarían serias afectaciones a los propietarios y/o poseedores de las mismas.**"

---

20. Dicho oficio, se entregó a la **Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado** el propio **diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, y el día **veinte** siguiente, a la **Subsecretaría de Protección al Ambiente y Recursos Naturales**.

21. **1.10. Garantía de audiencia-propietarios no localizables.** Con fecha **veintiséis de julio de dos mil veintiuno**, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el "**Acuerdo por el que se ordena la publicación del documento emitido dentro del expediente administrativo instaurado para la declaratoria como área natural protegida en categoría de reserva natural estatal, 'Ecosistemas de la Sierra Picachos'** la cual cuenta con una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León, mismo por el que se otorga el derecho de audiencia a los **propietarios de los predios que se encuentran dentro del área que se pretende declarar como área natural protegida**", suscrito por el secretario de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León y por el director general de Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.

22. A partir de lo anterior, se recibieron diversos comentarios y observaciones al proyecto.



**1.11. Decreto impugnado.** Con fecha veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el "**Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agua- leguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León**", expedido por el Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa. En los considerandos de dicho decreto, se advierte la existencia de respuestas brindadas a los propietarios de los predios que externaron comentarios y observaciones; pero no se advierte respuesta o cita alguna a la inconformidad con el decreto presentado por el presidente municipal de Higuera, Nuevo León.

**23. 1.12. Presentación de la demanda.** Mediante escrito depositado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno,<sup>6</sup> **Rafael René González Martínez, presidente municipal y Norma Alicia González Hernández, síndico primero del Municipio de Higuera, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra de las siguientes autoridades y acto:

| AUTORIDADES DEMANDADAS                                                                                                                      | NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gobernador Constitucional</b> del Estado de Nuevo León.                                                                                  | "La <b>aprobación y publicación</b> en el Periódico Oficial del Estado, por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y los Secretarios y Director General que suscriben, del decreto que contiene la declaración como zona natural protegida, en categoría de reserva natural estatal, la denominada ' <b>Ecosistemas de la Sierra de Picachos</b> ', con una superficie total de <b>99,432.49755577</b> hectáreas, ubicadas en diversos Municipios, entre los que se encuentra el Municipio de Higuera, Nuevo León." |
| <b>Secretario general de Gobierno</b> del Estado de Nuevo León.                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Secretario de Desarrollo Sustentable</b> del Estado de Nuevo León.                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Director general del Organismo Público Descentralizado denominado "Parques y Vida Silvestre de Nuevo León"</b> del Estado de Nuevo León. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

<sup>6</sup> Escrito depositado en el Centro de Reparto San Nicolás, Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, del Servicio Postal Mexicano, Correos de México.



**24. 1.13. Recepción en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El escrito en cuestión se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal el **diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno**; sin embargo, fue registrado el envío en Correos de México, el **ocho de noviembre de dos mil veintiuno**.

**25. 1.14. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En la demanda se expresaron como preceptos vulnerados, los **artículos 27, 115, fracción V, incisos a), b) y g)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**26. 1.15. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio accionante expuso, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

- 
- Las áreas naturales protegidas se sustentan en el **artículo 27 de la Constitución Federal** que, desde 1917, consideran la conservación de los recursos naturales como un interés superior que debía prevalecer sobre cualquier interés particular en contrario.
  - Dicho artículo ha sido objeto de diversas modificaciones, que han reafirmado el **derecho de la Federación** de regular, con fines de conservación, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.
  - Resulta de especial importancia la **reforma publicada el 10 de agosto de 1987**, mediante la cual se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, para incluir, dentro de la **competencia del Congreso de la Unión**, la expedición de **leyes generales que determinen la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal**, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
  - En ejercicio de dicha facultad, el legislador federal expidió la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, a través de la cual se han determinado, de manera clara y precisa, las facultades que corresponden a los **tres órdenes de gobierno** en materia ambiental.
  - El decreto en controversia dispone que se incluyen como zona de reserva, a **predios que arbitrariamente se han elegido dentro del Municipio de Higuera, Nuevo León**, para integrarse a la Reserva Natural Estatal denominada "Ecosistemas de la Sierra de Picachos".
-





- Lo anterior, **sin fundamento aplicable, ni motivo alguno**, ya que **el gobernador del Estado de Nuevo León no puede regular los predios que integran la reserva sin importar el Municipio** al que pertenecen, dado que, al hacerlo, desconoce y vulnera el régimen jurídico conforme al cual el objetivo y la razón de ser del Desarrollo Urbano Municipal es la regulación del aprovechamiento urbano de los terrenos comprendidos dentro de su territorio.
- **Se vulnera la competencia del Ejecutivo Municipal de Higuera, Nuevo León**, al pretender regular la totalidad de los terrenos comprendidos dentro de los límites del citado Municipio.
- Del análisis a los archivos que conforman la administración, **no se advierte notificación o llamamiento alguno a participar en el proceso de designación del área natural protegida**; aun así, no pasa desapercibido que en el decreto se menciona que **la ley estatal en la materia no establece que los Ayuntamientos deban ser notificados para dicho procedimiento**; sin embargo, cierto es que al ser un asunto de trascendencia e incidencia dentro de los derechos que le corresponden al Municipio, el mismo **debió ser convocado al mismo en su oportunidad**; lo anterior, a fin de corresponder a su personalidad jurídica y de respetar el **derecho de audiencia frente a actos que vulneren sus derechos**.
- El Ejecutivo infiere con la autonomía y libertad Municipal consagrada en la Carta Magna, ya que **dota al Consejo Técnico Asesor de facultades y atribuciones, que según lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 8, le corresponden al Municipio ejercer**.
- Aunado a lo anterior, **con la integración del Comité Técnico Asesor se invaden competencias entre los Municipios** toda vez que cada uno de los Municipios involucrados mantiene voz y voto dentro del referido comité, lo cual implica que se tomen decisiones que afecten la territorialidad de otro Municipio.

27. **1.16. Admisión y trámite.** Por acuerdo de **veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno**, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el asunto con el número de expediente **194/2021**; y, previno al Municipio accionante, para que, en el plazo de tres días hábiles, presentara lo siguiente:

- **Copia certificada** de los documentos necesarios que acrediten el carácter de presidente y síndico primero, ambos del Municipio de Higuera, Estado de Nuevo León.



- **Copia certificada** del acuse de recibo del depósito del escrito de demanda y sus anexos en la oficina de correos.

28. Previo desahogo de la prevención por parte del Municipio actor, por acuerdo de **treinta de diciembre de dos mil veintiuno**, las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat, integrantes de la **Comisión de Receso** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil veintiuno, dictaron proveído, en el que entre otras determinaciones, **se admitió a trámite la demanda**; se tuvo como **demandados** al **Poder Ejecutivo, secretario general de Gobierno y secretario de Desarrollo Sustentable**, todos del Estado de Nuevo León; y se tuvo como **terceros interesados** a los Municipios de **Aguaqueguas, Cerralvo, Doctor González, Marín, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria y General Zuazua**, todos del Estado de Nuevo León.

29. Luego, **no se tuvo como demandado** al organismo público descentralizado denominado "**Parques y Vida Silvestre de Nuevo León**", al tratarse de un organismo integrante de la administración pública paraestatal del Ejecutivo Local.

30. Posteriormente, mediante acuerdo de **tres de enero de dos mil veintidós**, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la formación y registro del expediente físico y electrónico, así como su envío a ponencia; para lo cual, se designó como instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

31. **1.17. Contestación a la demanda del secretario de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León.** Por escrito presentado el **diecisiete de mayo de dos mil veintidós**, **Alfonso Martínez Muñoz**, en su carácter de **secretario de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León**,<sup>7</sup> dio contestación a la demanda instaurada en su contra, esencialmente, en los siguientes términos:

<sup>7</sup> Previo a ello, el 9 de febrero de 2022, informó del cambio de denominación de la previamente Secretaría de Desarrollo Sustentable a la Secretaría del Medio Ambiente. A razón de ello, en acuerdo del 11 de febrero de 2022, se acordó su emplazamiento.



### Estudio previo

- La declaratoria como área natural protegida en categoría de Reserva Natural Estatal en el denominado "Ecosistema de la Sierra de Picachos" **tiene como objeto garantizar un medio ambiente sano como derecho fundamental** tutelado en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Federal.
- La declaratoria **se emitió de conformidad con el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región de Cuenca de Burgos**, elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Gobiernos de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, publicado el veintiuno de febrero de dos mil doce. Además, **parte del territorio del Municipio de Higuera se encuentra dentro de una unidad de gestión ambiental (UGA)**, el cual cuenta con un uso de suelo de protección, preservación y conservación. Estas características implican que **el ecosistema de esa región debe mantenerse intocado e inmodificable**.
- Se describen los **lineamientos ecológicos** que convergen en la unidad de gestión ambiental y su respectiva estrategia.

### Causales de improcedencia

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, administrado con el artículo 21 de la ley de la materia. Es decir, la demanda de controversia constitucional es **extemporánea**. A la fecha de la recepción de la demanda en la Suprema Corte de Justicia de la Nación **–19 de noviembre de 2021–**, ya había transcurrido en exceso el plazo de treinta días que ordena el artículo 21 de la ley reglamentaria.
- Manifestó que **el Municipio actor tuvo conocimiento previo de la expedición del decreto impugnado**, porque durante el proceso que dio origen al referido decreto, se otorgó **derecho de audiencia** –entre otros– al Municipio accionante, quien, mediante escrito presentado el **19 de julio de 2021** presentó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable oficio donde manifestó lo que a su derecho convino.

### Contestación a los hechos

- Son ciertos los hechos narrados en la demanda.

### Contestación a los conceptos de invalidez

- **Primero**. Son improcedentes e infundados los conceptos de invalidez.
- En primer lugar, porque el objeto del establecimiento del área natural protegida es **consolidar la protección integral de la Sierra de Picachos**, evitar la fragmentación de su hábitat en protección de especies de gran relevancia ecológica e incentivar las actividades económicas que arraiguen a las comunidades ahí existentes.



---

• De ahí que **no puede estimarse que los intereses particulares deben estar por encima de la sociedad en general**, cuanto más, que la declaración en comento, en nada afecta el derecho de propiedad de los propietarios o poseedores que se encuentran en la zona materia de regulación. Es decir, **la declaratoria combatida no suprime de manera absoluta y definitiva los derechos de uso, goce y disfrute de los predios.**

• **En ningún momento se están modificando los usos de suelo o destino de suelo** ya establecidos en el ordenamiento de desarrollo urbano, ni tampoco está emitiendo autorización o permiso de construcción y uso de suelo en términos de los artículos 161, 162, 177, 202, 203, 218, 219, 261, 292, 293, 295, 308, 310, 314, 314 (sic), 319, 323 y 326 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

• También, es **infundado el argumento relativo al supuesto incumplimiento a la garantía de audiencia**, ya que, contrario a ello, se tiene que dentro del procedimiento de expedición del decreto mediante el cual se declaró el Área Natural Protegida en categoría de Reserva Natural Estatal, **se cumplieron las prerrogativas establecidas para su promulgación.** En estricto sentido, los artículos 77 y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en correlación al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

• Sobre este punto, el 24 de febrero de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la entidad el **acuerdo que hizo del conocimiento de la ciudadanía y Municipios que integran el área de objeto de regulación, el Proyecto de Estudio Técnico Justificativo** que tiene como fin declarar una superficie como área natural protegida ubicada en la Sierra de Picacho al norte del área metropolitana de Monterrey.

• Siendo importante destacar, que **el presidente municipal de Higuera, Nuevo León, compareció ante la entonces Secretaría de Desarrollo Sustentable**, el 19 de julio de 2021. De tal manera, que sí tuvo garantía de audiencia y pudo conocer oportunamente la propuesta regulatoria y vertió sus puntos de vista y opiniones.

• En cuanto a los particulares, a fin de hacer del conocimiento de todos los propietarios y/o poseedores de los predios ubicados en la zona que comprende la aludida área natural protegida, **realizó diversas gestiones para poderlos ubicar e identificar**, tales como la búsqueda en el Registro Agrario Nacional, Padrón e Historia de Núcleos Agrarios. También se giró oficio a la Dirección de Catastro del Instituto Registral y Catastral de Nuevo León, con el fin de confirmar y verificar los datos encontrados.

• Además, por acuerdo de 10 de mayo de 2021 **se otorgó derecho de audiencia a los ciudadanos propietarios y poseedores localizados**; finalmente, por publicaciones del 22 y 29 de septiembre de 2021 en el Diario Oficial de la entidad, esta última para de nuevo hacer las veces de notificación para aquellos propietarios que no pudieron ser localizados.

---



- Con base en lo anterior, **se satisfizo la garantía de audiencia**, ya que la autoridad competente sometió al debate público la aludida propuesta regulatoria, con suficiente grado de detalle para permitir una eficaz discusión, apertura y participación de los interesados.
- **Tampoco le asiste la razón en cuanto a la invasión de competencias**, ya que con la declaratoria en controversia sólo se está resguardando lo inherente a la materia de medio ambiente, la cual no sólo es competencia de la administración local, sino también de la Federación y Municipios conforme a sus respectivas competencias, establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Conforme al artículo 1, fracción IV, de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, al Estado le corresponde establecer y administrar las áreas naturales protegidas, entendiéndose por éstas, las zonas del territorio del Estado sujetas al régimen previsto en la ley, en donde los ambientes originales no han sido alterados por la actividad del ser humano o que requieran ser restaurados. Ello debidamente establecido en los puntos cuarto, quinto, sexto y séptimo de la declaratoria controvertida.
- Conforme al artículo 68 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, **es el Estado quien establecerá medidas de preservación, protección y restauración en las áreas naturales protegidas de su competencia**, como asumir la administración de dichas áreas, considerándose como áreas naturales protegidas del Estado, las denominadas reserva natural estatal, como lo es el acto reclamado, de conformidad con el artículo 71 del ordenamiento antes citado.
- También deviene **improcedente la supuesta vulneración de los principios de territorialidad, autonomía municipal y personalidad** previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con la toma de decisiones que afectan en la territorialidad o zonificación del Municipio demandante.
- Con el decreto en pugna **sólo se están restringiendo o estableciendo modalidades a la propiedad en materia ambiental, sin que ello implique una invasión de competencias** en relación con la zonificación, uso o destino de suelo, relacionado con la materia de desarrollo urbano, que efectivamente son materia de competencia municipal.
- Además, **la finalidad del decreto es que el uso de suelo como las actividades a desarrollar sean compatibles con los recursos naturales a fin de evitar el desequilibrio ecológico**.
- Luego, al quedar evidenciado que **en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley Ambiental, son competencia del Estado las áreas naturales protegidas denominadas reserva natural estatal**, como la que nos ocupa, es que no es cierto que se invadan facultades o las competencias municipales estrictamente conferidas constitucionalmente en materia de medio ambiente.



---

- Así, **las facultades en materia de desarrollo urbano y zonificación, como la administración de reservas ecológicas de competencia municipal, deben entenderse sujetas a los lineamientos establecidos por leyes federales y estatales en materia ambiental.**

- Por último, en cuanto al **derecho de propiedad respecto de particulares** que habitan y ocupan un Municipio, éste no es absoluto, sino que en términos del artículo 27 de la Constitución Federal, debe cumplir con una función social, acorde a los derechos sociales y colectivos. Máxime que **se pueden imponer las modalidades que dicta el interés público.**

---

32. 1.18. **Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León.** Por escrito presentado el **dos de junio de dos mil veintidós**, el **doctor Javier Luis Navarro Velasco**, en su carácter de **secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León**; y, en representación del **Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León**, dio contestación a la demanda instaurada en su contra, en los siguientes términos:

---

#### **Causales de improcedencia**

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, en razón de que **la demanda se presentó fuera del plazo** establecido en el artículo 21 del citado ordenamiento. Al momento en que se depositó el escrito de demanda en la oficina de correos, ésta se había hecho de forma **extemporánea**.

#### **Contestación a los antecedentes**

- Considera que **son ciertos** los hechos narrados en la demanda.

#### **Consideraciones preliminares**

- En el decreto impugnado se está ponderando el orden público y el interés general de la sociedad integrante del Estado de Nuevo León, porque **se pretende garantizar el derecho fundamental al medio ambiente sano.**

- Por ello, **es válido que la declaratoria de área natural protegida procure atender diversas disposiciones de orden público, como lo serían las relativas al Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región de Cuenca de Burgos**, elaborada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

---



- Al ser una zona con el tipo L5 se pondera la estrategia de preservación y conservación de las zonas. Se deduce que **los ecosistemas de esa región deben mantenerse intocados e inmodificables**. Esto significa mantenerlo en el estado que se encuentra, ya que **la intervención del hombre ocasiona un impacto ambiental**, de llegarse a implementar una actividad incompatible, se estaría vulnerando tal lineamiento.
- La clave L6 obedece a la necesidad de **conservar las zonas de recarga hidrológica**; la clave L8, **mejorar las oportunidades socioeconómicas en función de la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales**; la clave L9, **preservar las áreas importantes para la conservación del ecosistema**; y la clave L10 tiene como fin **mantener la vegetación de las zonas raparias** de los cuerpos de aguas permanentes y temporales.
- Con base en lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconocer la constitucionalidad del decreto impugnado, pues **tiene como fin salvaguardar el derecho humano al medio ambiente sano**.

#### Refutación a los conceptos de invalidez.

- **Primero.** El objetivo del establecimiento del área natural protegida es consolidar la protección integral de la Sierra Picachos, evitar la fragmentación de su hábitat en protección de especies de gran relevancia ecológica, salvaguardar la captación de agua, proteger el patrimonio histórico y cultural de la zona de influencia e incentivar las actividades económicas que arraiguen a las comunidades ahí existentes.
- La declaratoria de área natural protegida **en nada afecta el derecho de propiedad de los propietarios o poseedores** que se encuentran en la zona materia de regulación, quienes en todo momento puedan usar, gozar y disfrutar con las **limitaciones** y/o modalidades impuestas por la ley.
- Señala que **no se está extralimitando la función administrativa, ya que sólo se está previendo el recurso natural del ecosistema**, sin que implique una modificación de los usos o destinos de suelo ya establecidos en el ordenamiento de desarrollo urbano.
- **Segundo.** Califica de infundado el concepto de invalidez relacionado al supuesto incumplimiento del derecho de audiencia, ya que **la Secretaría de Desarrollo Social agotó las instancias correspondientes a fin de garantizar a cabalidad el derecho de audiencia** en el proceso de la regulación propuesta. Tan es así, que el 24 de febrero de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el acuerdo que hizo del conocimiento general (de todos los Municipios) el Proyecto de Estudio Técnico Justificativo.
- Además, el 19 de julio de 2021, **el presidente municipal de Higuera, Nuevo León, compareció en tiempo y forma ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable** manifestando tener conocimiento del procedimiento de declaratoria del área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal denominada "Ecosistema de la Sierra de Picachos".



- Finalmente, **en dos ocasiones la propuesta de Declaratoria de Área Natural Protegida fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León**, en fechas 22 y 29 de septiembre de dos mil veintiuno, siendo esta última para de nuevo hacer las veces de notificación para aquellos propietarios que no pudieron ser localizados.
- En esas condiciones, tales audiencias o consultas públicas se integran como parte del derecho de audiencia previa o del debido proceso en la expedición del decreto impugnado, ya que **la autoridad competente sometió el debate público el aludido proyecto de estudio técnico justificativo y la propuesta regulatoria**, con suficiente grado de detalle para permitir una eficaz discusión, apertura y participación de los interesados.
- **Tercero.** Tampoco le asiste la razón a la parte actora en lo relativo a la supuesta invasión de competencia municipal, ya que con la declaratoria en controversia **sólo se está resguardando lo inherente a la materia del medio ambiente**, que **les corresponde a los tres órdenes de gobierno**.
- Conforme al artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, **al Estado le corresponde establecer y administrar las áreas naturales protegidas**.
- Además, el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Federal **atribuye al Estado** el deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano; asimismo, el artículo 7, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, determina que al Estado le corresponde, la facultad de establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local.
- Por su parte, el artículo 68 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León dispone que **el Estado** establecerá medidas de preservación, protección y restauración de las áreas naturales protegidas de su competencia, como asumir la administración de esas áreas conforme a los convenios y acuerdos de coordinación.
- **Cuarto.** Por otro lado, califica de **improcedente la supuesta vulneración de los principios de territorialidad, autonomía municipal y personalidad, previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, en relación con la toma de decisiones que impactan en la territorialidad del Municipio demandante.
- **Contrario a lo manifestado por el accionante, el decreto en pugna sólo está restringiendo o estableciendo modalidades a la propiedad en materia ambiental**, sin que ello implique una invasión de competencias en relación con la zonificación, uso de suelo relacionado con la materia de desarrollo urbano, en términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.





• Así, **lo que se procura con la emisión del decreto impugnado es que los usos de suelo como las actividades a desarrollar sean compatibles con los recursos naturales a fin de evitar el desequilibrio ecológico** que pueda verse causado por la depredación de la región con empresas extractoras de materiales pétreos, o desarrollos inmobiliarios a gran escala.

• **Quinto.** En términos del artículo 71, fracción I, de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, **son competencia del Estado las áreas naturales protegidas denominadas reserva natural estatal.** De ahí que **no es verdad que se invadan facultades o las competencias municipales estrictamente conferidas constitucionalmente en materia de medio ambiente.**

• De conformidad con los incisos a) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, tanto las acciones materia de desarrollo urbano y zonificación, como la administración de reservas ecológicas de competencia municipal, **deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidas en las leyes federales y estatales en materia ambiental;** y, nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio.

• **Sexto.** En relación con los efectos de la declaratoria con los habitantes de la zona o de los Municipios que se encuentran incluidos, con la declaratoria se está resguardando y garantizando el bienestar de toda la comunidad, su hábitat, flora y fauna, puesto que la extensión del área natural protegida presta grandes servicios ambientales en beneficio del interés general. Máxime que el derecho a la propiedad no es absoluto, sino cumple con la función social que le encomienda el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en cuanto a que se encuentra sujeto a las modalidades que dicte el interés público.

33. **1.19. Acuerdo de trámite.** Por acuerdo de **tres de junio de dos mil veintidós**, el Ministro instructor tuvo por recibido el oficio y anexos del secretario general de Gobierno del Estado de Nuevo León, en los que dio contestación a la demanda.

34. Por otra parte, se evidenció que había **transcurrido en exceso el plazo de treinta días hábiles otorgado a los terceros interesados** a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera, sin que lo hubieran hecho.

35. **1.20. Alegatos.** Por escrito presentado el **siete de julio de dos mil veintidós**, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, como delegado del **Ejecutivo Local** y del **secretario general de Gobierno**, presentó escrito de alegatos.



36. **1.21. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.** El once de julio de dos mil veintidós, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; en donde se hizo relación de las pruebas documentales presentadas por las partes y se relacionaron los alegatos presentados.

37. **1.22. Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de catorce de julio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos y determinó el cierre de la instrucción.

38. **1.23. Alegatos extemporáneos.** Por escrito presentado el nueve de agosto de dos mil veintidós, el secretario de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León presentó escrito de alegatos; sin embargo, en acuerdo dictado el diez de agosto siguiente, éstos se tuvieron como extemporáneos.

39. **1.24. Amicus curiae.** El veinte de septiembre de dos mil veintidós, el **diputado Raúl Lozano Caballero**, integrante de la Septuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad del decreto impugnado.

40. A dicho escrito, se acompañó acuse con sello del veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, de oficio dirigido al presidente municipal de Higuera, Nuevo León; por el cual, se le informó del proceso de declaratoria del área natural protegida, en la categoría de reserva natural estatal denominada "**Ecosistemas de la Sierra Picachos**", indicándose que se acompañaba dicho proyecto en formato digital. Dicho oficio, fue suscrito por el **director general de Parques y Vida Silvestre de Nuevo León**. En el referido escrito, se determinó agregar a los autos en acuerdo dictado el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.

41. **1.25. Manifestaciones del actor.** En escrito presentado el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el presidente municipal y la síndico primero del Municipio de Higuera, Nuevo León, formularon diversas manifestaciones que se agregaron a los autos conforme a proveído del día veinticinco de octubre siguiente.

42. **1.26. Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído dictado de dos de febrero de dos mil veintitrés, por el Ministro presidente de la Primera Sala, éste se avocó al conocimiento del asunto.



## II. COMPETENCIA

43. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés.

44. Lo anterior, por tratarse de un conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo Local, en el que **no se plantea la inconstitucionalidad de alguna norma general** que haga necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

## III. PRECISIÓN DEL ACTO O NORMA RECLAMADO

45. De la lectura de la demanda se tiene que el reclamo planteado por el Municipio de Higuerras se circunscribe a impugnar la aprobación y publicación del **"Decreto que contiene la Declaratoria como Zona Natural Protegida, en categoría de reserva natural estatal, la denominada 'Ecosistemas de la Sierra de Picachos', con una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas ubicadas en diversos Municipios, entre los que se encuentra el Municipio de Higuerras, Nuevo León"**, publicado mediante decreto en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno**.

## IV. CERTEZA DEL ACTO O NORMA RECLAMADO

46. En el caso, la certeza sobre la existencia del acto reclamado puede constatarse del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, publicado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno; así como de los escritos de contestación de demanda en los que el mismo se calificó como cierto.

## V. OPORTUNIDAD

47. **5.1. Oportunidad de la demanda.** Como punto de partida, es necesario fijar la **naturaleza jurídica del decreto reclamado**, pues de conformidad con el



**artículo 21 de la ley reglamentaria** en la materia, será ésta la que determine la hipótesis para realizar el cómputo de la oportunidad.

48. El criterio de identificación de normas generales para efecto de la materia de la controversia constitucional consiste en analizar sus supuestos formales de creación y sus características materiales; ello, a fin de determinar si, con independencia del nombre o denominación asignado, lo que se impugna es un acto o una norma jurídica que cuente con las características de generalidad, permanencia y abstracción.<sup>8</sup>

49. Al aplicar este criterio al caso concreto, de inicio, se advierte que el decreto reclamado citó como fundamentos normativos para su expedición los **artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 14, 81, 85 fracciones X, XXVIII y 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 1, 2, 4, 5, 8, 14, 15, 16, 17, 18, fracciones II y XIII, 20, 32, inciso b), fracciones II, XI, XII y XXXVI, 35 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; 1, fracción III, IV y VII, 2 fracción III, 3, fracción XI, 5, 6, fracción I, inciso a), inciso b), 7, fracción III, 8, fracción XLII y LV, 68, 69, 70, 71, fracción I, 72, 73, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 92, 93, noveno transitorio y demás relativos de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León; 111, 112, 119 y demás relativos del Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León; y artículos 1, 2, 4 y 5, fracción V, 8, fracción IX; artículo noveno transitorio y demás relativos de la Ley que crea al Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.**

50. Ahora, de la lectura del decreto en cuestión, se tiene que su objeto (**Artículo primero**) es **declarar como área natural protegida**, en categoría de **reserva natural estatal** e identificada como **"Ecosistemas de la Sierra Pica-chos"**, una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León;

<sup>8</sup> Registro digital: 167351. "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.". [TA]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1301. P. XVIII/2009.



para lo cual, se precisan los cuatro polígonos que la conforman y sus respectivas coordenadas; además de que:

- 
- Se contempla que la reserva será administrada por el organismo público descentralizado denominado "Parques y Vida Silvestre de Nuevo León" (**Artículo segundo**);
  - Se definen los objetivos generales del área natural protegida (**Artículo tercero**);
  - Se disponen los elementos mínimos que deberá contener el programa de manejo (**Artículo cuarto**);
  - Se dispone que los aprovechamientos dentro del área natural protegida se harán conforme al programa de manejo y los supuestos que deberán comprender (**Artículo quinto**);
  - Se disponen las modalidades a las que se sujetará el área; así como el uso o aprovechamiento de sus recursos naturales (**Artículo sexto**);
  - Se indica cómo estarán integradas las zonas de amortiguamiento (**Artículo séptimo**);
  - Se define que los titulares de derechos sobre tierras, aguas y bosques que se encuentren dentro de la superficie de la reserva natural, estarán obligados a conservar el área, de acuerdo a lo dispuesto por el decreto (**Artículo octavo**);
  - Se indica que la inspección y vigilancia de la reserva natural estatal en cuestión, queda a cargo del organismo público descentralizado denominado "Parques y Vida Silvestre de Nuevo León", con la participación que corresponda a otras dependencias (**Artículo noveno**);
  - Se define la constitución de un Consejo Técnico Asesor, como órgano consultivo, asesor y propositivo de carácter honorífico, que tendrá por objeto establecer y vigilar la conservación, uso y aprovechamiento racional y controlado del área natural protegida (**Artículo décimo**);
  - Se refieren las funciones del Consejo Técnico Asesor (**Artículo décimo primero**);
  - Se establecen reglas para las sesiones del Consejo Técnico Asesor (**Artículo décimo segundo**);
  - Se refieren las atribuciones del presidente del Consejo Técnico Asesor (**Artículo décimo tercero**);
  - Se precisan las funciones del secretario técnico del Consejo Técnico Asesor (**Artículo décimo cuarto**); y
  - Se establecen siete **disposiciones transitorias**.
-



51. De lo anterior, se concluye que **el decreto no contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales**, sino reglas encaminadas a la administración del área natural protegida.

52. Luego, el decreto se refirió a una **situación particular y concreta** debe catalogarse como un acto **administrativo** susceptible de reclamarse en vía de controversia constitucional.

53. En efecto, las reglas referidas están circunscritas a un área determinada, sin adquirir éstas efectos **erga omnes**, sino que **se limitan a quienes son titulares de tierras, aguas y bosques dentro de la superficie en cuestión**; así como a quienes realicen ciertas actividades en la misma, adoleciendo el decreto de las características de generalidad y abstracción.<sup>9</sup>

54. Precisado lo anterior, en el caso, la oportunidad se encuentra regulada por el **artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria** de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

---

**"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; ..."

---

55. De conformidad con el precepto antes transcrito, se advierte que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, tratándose de actos, será de **treinta días**.

56. En el caso, se impugna como acto, el **"Decreto que contiene la declaración como una zona natural protegida, en categoría de reserva natural**

---

<sup>9</sup> En las controversias constitucionales 75/2003, 76/2003, 77/2003 y 79/2003, falladas por la Primera Sala el 30 de junio de 2004; se consideró también a una declaratoria afín, pero de orden federal, con el carácter de acto administrativo.



estatal, la denominada 'Ecosistemas de la Sierra de Picachos', con una superficie de 99,432.49755577 hectáreas", publicado en el Periódico Oficial del Estado el miércoles veintidós de septiembre de dos mil veintiuno. Fuera de dicha publicación, no se advierte que el decreto aprobado hubiere sido notificado previamente al Municipio actor o que éste se hiciera sabedor del mismo; en tanto que únicamente se habían publicado o dado a conocer proyectos del posible decreto, pero su texto definitivo, aprobado y firmado, no fue publicado sino hasta la referida fecha.

57. En consecuencia, el cómputo del plazo legal de treinta días corrió a partir del jueves veintitrés de septiembre y venció el lunes ocho de noviembre de dos mil veintiuno.<sup>10</sup> Por lo anterior, al haberse presentado la demanda ante la oficina de correos<sup>11</sup> el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, debe concluirse que la misma fue presentada en tiempo.<sup>12</sup>

58. 5.2. Oportunidad de la contestación del titular del Ejecutivo Local y del secretario general de Gobierno. El escrito de contestación de la demanda también se presentó oportunamente, toda vez que el titular del Poder Ejecutivo Local y el secretario general de Gobierno, fueron emplazados el viernes uno de abril de dos mil veintidós; por lo que el plazo corrió del martes cinco de abril al lunes veintitrés de mayo de dos mil veintidós.<sup>13</sup> Luego, si dicho escrito se

<sup>10</sup> Debiendo descontarse de dicho plazo los días veinticinco y veintiséis de septiembre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de octubre, así como seis y siete de noviembre, todos del dos mil veintiuno, por corresponder a sábados y domingos y, por tanto, ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. De igual forma, se descuentan los días doce de octubre; y, uno y dos de noviembre de dos mil veintiuno, por tratarse de días en los que no laboró este Alto Tribunal de conformidad con lo dispuesto en la circular 9/2021, emitida por el Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>11</sup> De San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

<sup>12</sup> Criterio aplicable por analogía: Registro digital: 183578. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO."

<sup>13</sup> Debiendo descontarse de dicho plazo los días nueve, diez, del trece al diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril; uno, cinco, seis, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de mayo, todos del dos mil veintidós, por ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto por los artículos



presentó ante la Oficina de Correos de México el **veinte de mayo de dos mil veintidós** y se recibió el dos de junio siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, debe concluirse que el mismo **se presentó en tiempo**.

59. **5.3. Oportunidad de la contestación del secretario del Medio Ambiente.** De igual forma, **se presentó en tiempo** la contestación de la demanda por parte del secretario del Medio Ambiente de Nuevo León, toda vez que fue emplazado el **treinta y uno de marzo de dos mil veintidós**, por lo que el plazo corrió del **lunes cuatro de abril al jueves veinte de mayo de dos mil veintidós**; <sup>14</sup> en tanto que el referido escrito fue recibido el **diecisiete de mayo** de esa anualidad, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

## VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

60. En términos de lo previsto en el **artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, los Municipios están legitimados para promover controversia constitucional respecto de actos del respectivo Estado.

2o. y 3o., fracciones I, II, III y 6, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto primero, incisos a), b), h) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, 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; y conforme a la modificación de certificación de plazo que obra en autos de fecha nueve de abril de dos mil veintidós.

<sup>14</sup> Debiendo descontarse de dicho plazo los días nueve, diez, del trece al diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril, así como uno, cinco, seis, siete, ocho, catorce y quince de mayo de dos mil veintidós, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto en los artículos 2, 3, fracciones I, II y III y 6, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto primero, incisos a), b), h) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, 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; y conforme a la modificación de certificación de plazo que obra en autos de fecha nueve de mayo de dos mil veintidós.





61. Por su parte, el **artículo 11 de la Ley Reglamentaria** de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

62. Bajo tales consideraciones, debe estimarse que el Municipio actor está legitimado para promover la presente controversia constitucional, toda vez que reclama del gobernador del Estado y otras autoridades locales, el acto consistente en el decreto precisado en el **apartado III** de este fallo.

63. Lo anterior, al cuestionar que dicho acto vulnera los **artículos 27 y 115 de la Constitución Federal**; y, en particular, que violenta el principio de división de poderes y la autonomía Municipal; esto, a partir de una invasión de la esfera competencial del Municipio actor, quien indica tener el mandato constitucional de administrar su territorio.

64. Luego, atendiendo a que lo cuestionado lo es una **supuesta invasión de esferas competenciales**, se concluye que el Municipio actor está legitimado para controvertir dicha determinación.

65. Además, la demanda está suscrita por Rafael René González Martínez y Norma Alicia González Hernández, quienes se ostentaron como **presidente municipal y síndico primero del Municipio de Higuera**s, cargo que acreditaron con copias certificadas de la constancia de mayoría expedida por la Comisión Municipal Electoral de Higuera para el periodo que comprende de dos mil veintiuno al dos mil veinticuatro, de fecha nueve de junio de dos mil veintiuno.

66. En ese sentido, si el **artículo 34 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**,<sup>15</sup> faculta al presidente municipal y a la síndico para

<sup>15</sup> **"Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

**"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo** según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento;



representar legalmente al Municipio, es claro que la presente controversia constitucional se promovió por parte legitimada para ello.

## VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

**67. 7.1. Legitimación del titular del Ejecutivo Local y del secretario general de Gobierno.** Debe reconocerse legitimación pasiva en la presente controversia constitucional al titular del Poder Ejecutivo Local y al secretario general de Gobierno del Estado, como autoridades del Estado demandado, en términos del propio **artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

68. Esto máxime que el secretario general de Gobierno compareció por propio derecho y en representación del Ejecutivo Local. Lo anterior, atendiendo a que, conforme al **artículo 22, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León**,<sup>16</sup> dicho funcionario cuenta con facultades para representar al gobernador del Estado.

69. Para ello, se anexó al escrito de contestación de la demanda, el oficio número **01-A/2021** de fecha **cuatro de octubre de dos mil veintiuno**, en el que

**"II. Representación de la Administración Pública Municipal:** La representación legal en general, la ejercerá el presidente municipal, y esta podrá ser delegable a propuesta del presidente municipal en el servidor público que corresponda, previo acuerdo del Ayuntamiento; y

**"III.** Si la personalidad jurídica es delegada, en cualquiera de ambos casos, deberá rendirse cuenta trimestral al Ayuntamiento, sin cesar la responsabilidad del titular original sobre su competencia."

<sup>16</sup> **"Artículo 22.** La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de mantener la gobernabilidad del Estado, mediante la conducción de la política interior, innovación, modernidad; así como la comunicación respetuosa con otras autoridades de los diferentes niveles de Gobierno, de la sociedad civil y agentes consulares acreditados, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado; y en consecuencia, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**"XXVIII. Representar jurídicamente a la persona titular del Ejecutivo del Estado,** o por quien el secretario general de Gobierno designe en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte a algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local, Periódico Oficial del Estado designación que deberá ser publicado en el. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."



el Gobernador Constitucional del Estado designó a Javier Luis Navarro Velasco como secretario general de Gobierno.

70. **7.2. Legitimación del secretario del Medio Ambiente del Estado.** De igual forma, se reconoce legitimación pasiva al secretario del Medio Ambiente del Estado de Nuevo León, Alfonso Martínez Muñoz, autoridad del Estado demandado, quien compareció directamente y en representación de la dependencia de la que es titular, de conformidad a lo dispuesto por los **artículos 18, apartado B, fracción VI y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León**, así como el artículo 10<sup>17</sup> del **Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León**; para lo cual, acompañó copia certificada del nombramiento otorgado a su favor por el Gobernador Constitucional del Estado, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

## VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

71. Por ser un tema de estudio preferente y oficioso, se procede al análisis de las causas de improcedencia planteadas por las partes; y que, en su caso, se adviertan de oficio, de conformidad con lo establecido en el **párrafo último del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia**.

72. **8.1. Causales de improcedencia alegadas por las partes.** En los escritos de contestación de la demanda, las autoridades demandadas alegan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la **fracción VII<sup>18</sup> del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Es decir, a juicio de las autoridades estatales la demanda se presentó fuera de tiempo.

73. Sin embargo, en el **apartado V** de la presente resolución quedó evidenciado que la demanda se presentó dentro del plazo de treinta días que establece

<sup>17</sup> **"Artículo 10.** Al frente de la secretaría habrá un secretario a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de su competencia." Precepto vigente en la fecha en que se presentó la respectiva contestación.

<sup>18</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

**"VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."



el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria en cita; por lo que **dicha causal debe desestimarse.**

74. Lo anterior, máxime que, si bien la demanda se recibió en este Alto Tribunal el **diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno**, la misma, como en ese apartado se indicó, **se depositó en tiempo en el Servicio Postal Mexicano el ocho de noviembre de ese año;** a la vez que, con independencia de que el Municipio actor hubiera tenido conocimiento; e, incluso, comparecido en el procedimiento respectivo, el decreto finalmente aprobado y firmado no se publicó sino hasta el **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.**

75. **8.2. Causales de improcedencia advertidas de oficio.** No se advierte causal de improcedencia alguna que deba examinarse de oficio.

76. **8.3. Conclusión del estudio de procedencia.** A partir de lo expuesto, puede concluirse que al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que esta Primera Sala de este Alto Tribunal advierta oficiosamente, resulta procedente realizar el estudio del fondo de la cuestión planteada.

## IX. PRECISIÓN DE LA LITIS

77. Atendiendo a los argumentos **planteados** en su demanda por el Municipio actor; y, para facilitar el examen de regularidad constitucional del acto reclamado, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados:

| APARTADO | TEMÁTICA                                                                                                                                                                                                          |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| X.       | ¿La declaratoria contenida en el decreto impugnado invadió la <b>esfera competencial</b> del Municipio actor en materia de <b>zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y protección ambiental</b> ? |
| XI.      | ¿Se vulneró la facultad del Municipio actor para <b>participar en la creación y administración de la reserva natural</b> ?                                                                                        |
| XII.     | ¿Las reglas previstas para la integración y funciones del <b>Consejo Técnico Asesor</b> , vulneran la esfera competencial y autonomía del Municipio actor?                                                        |



## X. ZONIFICACIÓN, DESARROLLO URBANO, UTILIZACIÓN DEL SUELO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

**¿La declaratoria contenida en el decreto impugnado invadió la esfera competencial del Municipio actor en materia de zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y protección ambiental?**

78. **La cuestión debe responderse en sentido negativo.** A partir de las siguientes consideraciones, es posible anticipar que la emisión por parte del Ejecutivo Local de una declaratoria que establece como área natural protegida, en categoría de reserva natural estatal, una superficie determinada, identificada como **"Ecosistemas de la Sierra Picachos"**, **no vulnera el ámbito competencial del Municipio actor**, previsto en los artículos 27 y 115, fracción V, incisos a), b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

79. Para ello, debe recordarse que, en opinión de la parte actora, los referidos preceptos constitucionales confieren a los Municipios autonomía regulatoria en materia de zonificación, desarrollo urbano y utilización del suelo; así como un ámbito de concurrencia en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico que no fueron observados con la emisión del decreto impugnado, ya que, con éste, no se reconoce al gobierno municipal como autoridad dentro del territorio relativo. Se cuestiona entonces que el Gobierno del Estado no puede regular los predios que integran la reserva sin importar el Municipio al que pertenecen; y que, el decreto, por ende, se emitió sin fundamento legal aplicable ni motivo alguno.

80. Por su parte, las autoridades demandadas recuerdan que conforme a los **artículos 4o., 27 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal; 3, fracción XXV, 4, 7, fracción V, 8, fracciones IX y X, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;** así como **1, fracción IV, 3, fracciones X y XXIII, 4, 16, fracción XIV, 68, 71, fracción I y 88 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**, únicamente están resguardando cuestiones ambientales y ejerciendo las facultades que la legislación les asigna en materia de establecimiento y administración de áreas naturales protegidas, por lo que defienden que el decreto impugnado se emitió debidamente en la esfera de sus atribuciones, sin que ello trastoque el ámbito competencial del Municipio actor.



81. Lo anterior, indican, máxime que las acciones en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y zonificación, como la administración de reservas ecológicas de competencia municipal, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia ambiental, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio, lo que sustentan, entre otros preceptos, en el **artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León** y en la jurisprudencia **P./J. 18/2011**.<sup>19</sup>

82. Pues bien, las cuestiones afines a la distribución de competencias en materia ambiental y de asentamientos urbanos, ya ha sido motivo de estudio por parte de este Alto Tribunal.

83. Así, en principio, conviene partir de lo fallado en la **controversia constitucional 72/2008**,<sup>20</sup> asunto en el que se exploraron las **facultades del Congreso de la Unión** para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>21</sup>

84. En dicho fallo, se concluyó que: **"la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otros, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan"**.

<sup>19</sup> Registro digital: 161385. "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL.". [J]; 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 885, P./J. 18/2011.

<sup>20</sup> Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al doce de mayo de dos mil once.

<sup>21</sup> Registro digital: 160028. "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL.". [J]; 10a. Época, Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 346, P./J. 15/2012 (9a.).



85. Para ello, se tomó en cuenta lo dispuesto en los siguientes preceptos de la Carta Magna, que se contrastan con el texto vigente:

| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<br>(Texto vigente en 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<br>(Texto Vigente).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>"Artículo 4o. ...</b></p> <p><u>"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. ..."</u></p> <hr/> <p><b>"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable,</b> que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.</p> <p>...</p> <p><u>"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. ..."</u></p> | <p><b>"Artículo 4o. ...</b></p> <p><b><u>"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.</u></b> El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. ..."</p> <hr/> <p><b>"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable,</b> que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante <b>la competitividad</b>, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. <b>La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</b></p> <p>...</p> <p><u>"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. ..."</u></p> |



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

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."

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

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."





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

" ...

**"XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

" ...

**"XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de

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

" ...

**"XXV.** De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

" ...

**"XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus



preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."

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

" ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."

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

" ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, **así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;**

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;



"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. ..."

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

86. Luego, atendiendo a que, en lo relevante a este estudio, el texto de la Carta Magna no ha sufrido mayores modificaciones, se estima igualmente aplicable al caso, lo concluido en la referida **controversia constitucional 72/2008**; en el sentido de que, de los preceptos constitucionales citados, destacan los siguientes puntos:

#### CC 72/2008 CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO CONSTITUCIONAL

"1. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, siendo **obligación del Estado garantizar un desarrollo nacional integral y sustentable** que sujete la actividad económica a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"2. La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio, corresponde a la nación, la cual puede transmitir el dominio de éstas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

"No obstante, la nación puede recuperar, en todo tiempo, la propiedad sobre dichas tierras y aguas, mediante mecanismos como la expropiación, que suponen la existencia de una causa de utilidad pública que justifica la reivindicación de la propiedad y el pago de una indemnización, por el perjuicio causado al particular a quien, en su momento, se transfirió dicha propiedad.



"Asimismo, **la nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación**, para lo cual dispondrá las medidas necesarias que, entre otras cuestiones, (i) **ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;** (ii) **preserven y restauren el equilibrio ecológico;** y (iii) **eviten la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**

"3. Se faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para expedir **leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

"4. Se confieren **facultades a los Municipios** para que, en términos de las leyes federales y estatales relativas, (i) formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; (ii) **participen en la creación y administración de sus reservas territoriales;** (iii) participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia; (iv) autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial; (v) intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones; (vii) **participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;** (viii) celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; (ix) expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

"5. Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados por la Federación al servicio público o al uso común, están sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos que establezca la ley que expida el Congreso de la Unión.

"Ahora bien, como parte de este marco de referencia normativo, en relación con el artículo 73, fracciones XXV y XXIX-G, de la Constitución Federal, debe señalarse lo siguiente:

"...

"Por otro lado, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional **faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.**



"Como se observa, respecto de esta materia, **la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otros, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan.**

"De lo anterior, se desprende que **la Federación tiene un poder de dirección en esta materia**, que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que (i) distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y (ii) definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

"De este modo, **la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

"En este sentido, **si bien es cierto, existe un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno** (Federación, Estados y Municipios) en la materia, también lo es que **la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, en mil novecientos ochenta y siete, reafirmó la centralización de nuestro sistema federal. ..."**

87. Ahora bien, en el referido precedente, también se analizaron diversos preceptos del texto entonces vigente de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, concluyéndose que, del análisis de sus preceptos, destacaban los siguientes puntos:

CC 72/2008  
CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY GENERAL DEL  
EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

"1. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras cuestiones, **define los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; regula el ejercicio de las atribuciones que, en materia ambiental, corresponden a la Federación, los Estados y los Municipios, bajo el principio de concurrencia** previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional; y establece los **mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades**, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales en materia ambiental.



---

"2. La distribución de competencias en esta materia, se prevé de la siguiente forma:

• **Corresponde a la Federación**, entre otras, (i) la formulación y conducción de la política ambiental nacional; (ii) la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en la ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; (iii) la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación; (iv) el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; (v) la formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio; (vi) la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades que pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de su competencia y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.

"Estas atribuciones serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**"En la formulación y conducción de la política ambiental nacional, el Ejecutivo Federal tendrá en cuenta que (i) la coordinación entre los distintos niveles de gobierno es indispensable para la eficacia de las acciones ecológicas y (ii) el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.**

**"En la formulación del ordenamiento ecológico, se deberán considerar:** (i) la naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción; (ii) los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas u otras actividades humanas; (iii) el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; (iv) el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades; (v) **las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas.**

"En la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades que pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de competencia federal, deberán tenerse en cuenta, entre otros, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias respectivas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables. Asimismo, deberán analizarse los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían objeto de afectación o aprovechamiento.

---



**"• Corresponde a los Estados,** entre otras, (i) **la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;** (ii) **la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;** (iii) **el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;** (iv) la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional, con la participación de los Municipios respectivos; (v) la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; (vi) la formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.

**"Los Congresos de los Estados,** con arreglo a sus Constituciones, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia.

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida competencia de la Federación o parte de ella, deberá ser elaborado y aprobado, en forma conjunta, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de los Estados y Municipios en que se ubique, según corresponda.

**"La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, se llevará a cabo con la participación de los Municipios** respectivos y podrá efectuarse dentro de los procedimientos de autorización de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ellas se deriven.

**"• Corresponde a los Municipios,** entre otras, (i) la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; (ii) la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados; (iii) la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas en la legislación local; (iv) la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local, así como el control y vigilancia del uso y cambio de uso de suelo establecidos en dichos programas; (v) la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales,



siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados; (vi) la participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial; (vii) la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

"Los Ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que, en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones de ley.

**"En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico local, (i) existirá congruencia con los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y regionales y (ii) habrá compatibilidad entre el ordenamiento ecológico y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida competencia de la Federación o parte de ella, deberá ser elaborado y aprobado, en forma conjunta, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de los Estados y de los Municipios, según corresponda.**

**"• En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados y los Municipios deben observar las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven.**

"• La Federación puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con objeto de que los gobiernos de los Estados, con la participación, en su caso, de los Municipios, asuman, en el ámbito de su jurisdicción territorial, algunas de las facultades que originalmente le corresponden, de las que se excluye expresamente la evaluación del impacto ambiental y la expedición de las autorizaciones correspondientes, relacionadas con obras en áreas naturales protegidas de competencia federal y actividades que, por su naturaleza, puedan causar desequilibrios ecológicos graves, así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

**"3.** La planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

**"• Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio (general, regional y local).**

"• En la determinación de los usos de suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales.

"• En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se evitará afectar áreas con alto valor ambiental.





---

**"• Se establecerán y manejarán, en forma prioritaria, las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.**

"• La política ecológica debe prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.

**"4. Específicamente, por lo que respecta a las áreas naturales protegidas:**

"• No podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

"• Se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico.

"La delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, se llevará a cabo a través de zonas y subzonas, de acuerdo con su categoría de manejo: (i) zonas núcleo, que tienen como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo y pueden estar conformadas por subzonas de protección y de uso restringido y (ii) zonas de amortiguamiento, que tienen como función principal orientar que las actividades de aprovechamiento se conduzcan hacia el desarrollo sustentable y pueden estar conformadas por subzonas de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos (en aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida) y de recuperación.

"En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas, queda expresamente prohibido ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto en la ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

"En los parques nacionales, podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo, y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en sus zonas de amortiguamiento. Sólo podrá permitirse en éstos la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

"Sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

---



**"• Podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.**

"El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, elaborará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

"La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá que las autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

"• En el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones en general, a los que se sujete la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, se observarán las disposiciones de esta ley y de aquellas en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondientes, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.

**"La Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo establecido en esta ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes."**

88. En lo esencial, las disposiciones que sostuvieron dichas conclusiones siguen vigentes; por lo que éstas y las normas generales citadas por las partes en este asunto son aplicables a este asunto, destacando del ordenamiento en cuestión, los siguientes preceptos de la citada ley en su texto vigente:

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO  
Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

**"ARTÍCULO 1o.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la **preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente**, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:



"I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;

"II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

"III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

"IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

"V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

"VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

"VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

"VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución;

"IX. El establecimiento de los **mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades**, entre éstas y las Instituciones académicas y de investigación, los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental;

"X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se derivan, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

"En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento."

"**ARTÍCULO 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"...



---

**"II. Áreas naturales protegidas:** Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

**"III. Aprovechamiento sustentable:** La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

" ...

**"X. Criterios ecológicos:** Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;

**"XI. Desarrollo Sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

" ...

**"XIV. Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;

" ...

**"XXIV. Ordenamiento ecológico:** El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;

**"XXV. Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;**

**"XXVI. Prevención:** El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;

---



"...

**"XXVII. Protección:** El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;

"...

**"XXXIV. Restauración:** Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

**"XXXV. Secretaría:** La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"...

**"XXXIX. Zonificación:** El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una sub-zonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente."

**"ARTÍCULO 4o.** La Federación, **las entidades federativas, los Municipios** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, **de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.**

"La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable."

**"ARTÍCULO 5o.** Son facultades de la Federación:

**"I.** La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

**"II.** La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;



---

**"III.** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

**"IV.** La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

**"V.** La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

**"VI.** La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

**"VII.** La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

**"VIII.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**"IX.** La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

**"X.** La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

**"XI.** La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

**"XII.** La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

**"XIII.** El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

---



---

"XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

"XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;  
Fracción reformada DOF 18-01-2021

"XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

"XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

"XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

"XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

"XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

"XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

"XXII. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación."

---

**"ARTÍCULO 6o.** Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría y, en su caso, podrán colaborar con ésta las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine, salvo las que directamente corresponden al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

"Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen

---



con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive."

**"ARTÍCULO 7o. Corresponden a los Estados**, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

**"I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;**

**"II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;**

**"III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;**

**"IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;**

**"V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;**

**"VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;**

**"VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;**

**"VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;**





---

**"IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los Municipios respectivos;**

**"X.** La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

**"XI.** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más Municipios;

**"XII.** La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

**"XIII.** La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

**"XIV.** La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

**"XV.** La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

**"XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;**

**"XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;**

**"XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;**

**"XIX.** La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

**"XX.** La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas;

---



---

**XXI.** La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

**"XXII.** La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación."

---

**"ARTÍCULO 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia,** las siguientes facultades:

**"I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;**

**"II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental** previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

**"III.** La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

**"IV.** La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

**"V.** La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

**"VI.** La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;  
Fracción reformada DOF 18-01-2021

**"VII.** La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y

---



alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

**"IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;**

**"X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;**

"XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

"XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

"XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

"XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente;

Fracción reformada DOF 28-01-2011

"XVI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

Fracción adicionada DOF 28-01-2011

"XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados."



---

**"ARTÍCULO 10. Las Legislaturas de las entidades federativas, con arreglo a sus respectivas Constituciones, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley.**

"Los **ayuntamientos**, por su parte, dictarán los **bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas** que correspondan, para que, en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

"En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven."

---

**"ARTÍCULO 11.** La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir **convenios o acuerdos de coordinación**, con el objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus Municipios o demarcación territorial de la Ciudad de México, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

"I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

"...

"Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.

"En contra de los actos que emitan los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de sus Municipios o las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el Capítulo V del Título Sexto de esta Ley."

---

**"ARTÍCULO 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes **principios**:

"I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

"II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

---



---

**"III.** Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

**"IV.** Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

**"V.** La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

**"VI.** La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

**"VII.** El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

**"VIII.** Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

**"IX.** La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

**"X.** El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

**"XI.** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**"XII.** Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

**"XIII.** Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

**"XIV.** La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

---



---

"XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

"XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

"XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

"XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

"XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

"XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y, con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales."

---

**"ARTÍCULO 16.** Las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las **fracciones I a XV del artículo anterior.**"

---

**"ARTÍCULO 17.** En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

"En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes."

---

**"ARTÍCULO 19.** En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

**"I.** La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;

---



"II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

"III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

"IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades;

**"VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso, y**

"VII. Las cuencas hidrográficas e hidrológicas y acuíferos existentes reguladas por los ordenamientos respectivos."

**"ARTÍCULO 19 BIS.** El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

"I. General del Territorio;

"II. Regionales;

"III. Locales, y

"IV. Marinos."

**"ARTÍCULO 20.** El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la Secretaría, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar:

"I. La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes, y

"II. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos."



---

**"ARTÍCULO 20 BIS 2.** Los **Gobiernos de las entidades federativas**, en los términos de las leyes locales aplicables, **podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.**

"Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México respectivas, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."

---

**"ARTÍCULO 20 BIS 3.** Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 BIS 2 deberán contener, por lo menos:

**"I.** La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;

**"II.** La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y

**"III.** Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación."

---

**"ARTÍCULO 20 BIS 4.** Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

Párrafo reformado DOF 19-01-2018

**"I.** Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

**"II.** Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

---





"III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes."

"**ARTÍCULO 20 BIS 5.** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las **leyes de las entidades federativas** en la materia, conforme a las siguientes bases:

"I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

"II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

"III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. En los programas de ordenamiento ecológico local del territorio se establecerán límites geográficos hasta donde se pueden extender las áreas urbanizables de los centros de población en el territorio ordenado. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se deberá cumplir con lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

"IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.

"Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

"V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda;

Fracción reformada DOF 19-01-2018



---

"VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

"VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.

"Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y

"VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes."

---

**"ARTÍCULO 23.** Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

**"I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;**

**"II.** En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

**"III.** En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

**"IV.** Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

**"V.** Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

**"VI.** Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

---



---

"VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

"VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

"IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

"X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático."

---

**"ARTÍCULO 44.** Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

**"Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas,** así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan."

---

**"ARTÍCULO 45.** El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

**"I. Preservar los ambientes naturales** representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

**"II. Salvaguardar la diversidad genética** de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

**"III. Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable** de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

---



---

**"IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica** y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

**"V.** Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

**"VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas,** mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

**"VII. Proteger los entornos naturales** de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas."

---

**"ARTÍCULO 45 BIS. Las autoridades competentes garantizarán el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas, con la aplicación de los instrumentos económicos referidos en el presente ordenamiento, a los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas."**

---

**"ARTÍCULO 46.** Se consideran áreas naturales protegidas:

**"I.** Reservas de la biosfera;

**"II.** Se deroga.

**"III.** Parques nacionales;

**"IV.** Monumentos naturales;

**"V.** Se deroga.

**"VI.** Áreas de protección de recursos naturales;

**"VII.** Áreas de protección de flora y fauna;

**"VIII.** Santuarios;

**"IX.** Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

**"X.** Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

---



---

**"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.**

"Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas.

"Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

**"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.**

"En las áreas naturales protegidas queda prohibida la introducción de especies exóticas invasoras. ..."

---

**"ARTÍCULO 47.** En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

"Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los **convenios de concertación o acuerdos de coordinación** que correspondan."

---

**"ARTÍCULO 47 BIS.** Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

**"I.** Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

---



---

**"a) De protección:** Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles, o hábitats críticos, y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

"En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva en los términos del reglamento correspondiente, que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

**"b) De uso restringido:** Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas e, incluso, mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

"En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica no invasiva y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

**"II. Las zonas de amortiguamiento,** tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

**"a) De preservación:** Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

"En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

**"b) De uso tradicional:** Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

---



"En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como, en su caso, pesca artesanal con artes de bajo impacto ambiental; así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnicas y materiales tradicionales de construcción propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas, se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

"En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

"Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

**"d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas:** Aquellas superficies con usos agrícolas, pesqueros y pecuarios actuales.

"En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas, pesqueras y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios, o zonas que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de pesquería artesanal, agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que en su caso contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

"La ejecución de las prácticas agrícolas, pesqueras, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

**"e) De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.



---

"En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales, con apego estricto a los programas de manejo emitidos por la Secretaría.

**"f) De uso público:** Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

"En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

**"g) De asentamientos humanos:** En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

**"h) De recuperación:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación, por lo que no deberán continuar las actividades que llevaron a dicha alteración.

"En estas subzonas sólo podrán utilizarse para su rehabilitación, especies nativas de la región o, en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales cuando científicamente se compruebe que no se afecta la evolución y continuidad de los procesos naturales.

"En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables."

---

**"ARTÍCULO 47 BIS 1.** Mediante las declaratorias de las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

"En el caso en que la declaratoria correspondiente sólo prevea un polígono general, éste podrá subdividirse por una o más subzonas previstas para las zonas de amortiguamiento, atendiendo a la categoría de manejo que corresponda.

---





---

"En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna se podrán establecer todas las subzonas previstas en el artículo 47 Bis.

"En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

"En el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las subzonas previstas en el párrafo anterior, subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

"En los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer subzonas de protección y uso restringido, dentro de sus zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento."

---

**"ARTÍCULO 49.** En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas quedará expresamente prohibido:

**"I.** Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;

**"II.** Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;

**"III.** Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal;

**"IV.** Introducir ejemplares o poblaciones exóticos de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados, y

**"V.** Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven."

---

**"ARTÍCULO 53.** Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.

"Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

"En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo

---



y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

**"ARTÍCULO 54.** Las áreas de protección de la flora y la fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

"En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

"Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria."

**"ARTÍCULO 56.** Las autoridades de las entidades federativas podrán promover, ante el Gobierno Federal, el reconocimiento de las áreas naturales protegidas que conforme a su legislación establezcan, con el propósito de compatibilizar los regímenes de protección correspondientes."

**"ARTÍCULO 57.** Las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley, se establecerán mediante declaratoria que expida el Titular del Ejecutivo Federal conforme a ésta y las demás leyes aplicables."

**"ARTÍCULO 58.** Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, se deberán realizar los estudios que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser **puestos a disposición del público**. Asimismo, la Secretaría deberá solicitar la opinión de:

**"I.** Los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate;

**"II.** Las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones;

**"III.** Las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y

**"IV.** Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas."



"**ARTÍCULO 59.** Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la Secretaría conforme a las atribuciones que al respecto se le otorgan en esta Ley."

"**ARTÍCULO 60.** Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

"I. La **delimitación** precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

"II. Las **modalidades** a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

"III. La **descripción** de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

"IV. La **causa de utilidad pública** que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;

"V. Los **lineamientos generales** para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y

"VI. Los **lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento** sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables;

"Las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las que se establecen, según las materias respectivas, en la presente Ley, las Leyes Forestal, de Aguas Nacionales, de Pesca, Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables.

"La Secretaría promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con objetivos de sustentabilidad."



---

**"ARTÍCULO 61.** Las declaratorias deberán **publicarse en el Diario Oficial de la Federación** y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en él o los registros públicos de la propiedad que correspondan."

---

**"ARTÍCULO 62.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva."

---

**"ARTÍCULO 63.** Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.

"El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

"La Secretaría promoverá que las autoridades Federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

"Los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables."

---

**"ARTÍCULO 64.** En el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general de autorizaciones a que se sujetaren la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, se observarán las disposiciones de la presente Ley, de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.

"El solicitante deberá en tales casos demostrar ante la autoridad competente, su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación o aprovechamiento de que se trate, sin causar deterioro al equilibrio ecológico.

"La Secretaría, así como las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Reforma Agraria, prestará oportunamente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios la asesoría técnica necesaria para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando éstos no cuenten con suficientes recursos económicos para procurársela."

---



"La Secretaría, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados, podrá solicitar a la autoridad competente, la cancelación o revocación del permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico."

**"ARTÍCULO 64 BIS 1.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas; de conformidad con lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

"Los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán preferencia para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos."

**"ARTÍCULO 66.** El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

**"I.** La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

**"II.** Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

**"III.** La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

**"IV.** Los objetivos específicos del área natural protegida;

**"V.** La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

**"VI.** Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y



---

**"VII.** Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

"La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área."

---

**"ARTÍCULO 67.** La Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas a que se refieren las fracciones I a VIII del Artículo 46 de esta Ley. Para tal efecto, se deberán suscribir los acuerdos o convenios que conforme a la legislación aplicable procedan.

"Quienes en virtud de lo dispuesto en este artículo adquieran la responsabilidad de administrar las áreas naturales protegidas, estarán obligados a sujetarse a las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, así como a cumplir los decretos por los que se establezcan dichas áreas y los programas de manejo respectivos.

"La Secretaría deberá supervisar y evaluar el cumplimiento de los acuerdos y convenios a que se refiere este precepto. Asimismo, deberá asegurarse que en las autorizaciones para la realización de actividades en áreas naturales protegidas de su competencia, se observen las previsiones anteriormente señaladas."

---

**"ARTÍCULO 74.** La Secretaría integrará el **Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas**, en donde deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren las áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifiquen. Deberán consignarse en dicho Registro los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan. Asimismo, se deberá integrar el registro de los certificados a que se refiere el artículo 77 BIS de esta Ley.

"Cualquier persona podrá consultar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual deberá ser integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales."

---

**"ARTÍCULO 75.** Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

**"Los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente artículo."**

---



89. En la propia controversia constitucional, se examinó también el alcance de las facultades municipales, en el marco de lo previsto en el **artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Carta Magna**, reconociéndose que a los Municipios corresponde:

• **En los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, constituyéndose así un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal.**

90. Para ello, se analizó puntualmente el proceso legislativo de la **reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres**, a partir de lo cual, se concluyó lo siguiente:

CC 72/2008  
**CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983**

"... Del proceso de reforma constitucional antes descrito, se advierte que el sentido y alcance de la reforma versa sobre la **facultad con que cuentan los Municipios, en su ámbito de jurisdicción territorial, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo**, a través de instrumentos y/o mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos, con objeto de definir el uso del territorio y resolver necesidades urbanas locales, **de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal y siempre sujeta a las leyes federales y estatales.**

"Como se observa, tal atribución a favor de los Municipios, en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano y utilización del suelo, **no es absoluta o irrestricta**, ya que, como se ha señalado, existen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, esto es, bienes que, **aun cuando están ubicados en territorio municipal, es precisamente la Federación la que ejerce jurisdicción respecto de éstos, limitando, en ese sentido, la atribución antes referida.**"

91. Esta consideración es destacada, dado que, por analogía, cobraría aplicación respecto de áreas naturales protegidas a partir de una declaratoria estatal, en el sentido de que ciertos territorios, aun localizados en superficies municipales, tendrían que sujetarse a la legislación estatal.

92. En cualquier caso, la cuestión relativa a la expedición de declaratorias de áreas protegidas y su aproximación desde la perspectiva de la concurrencia



existente entre autoridades de distintos niveles de gobierno, ya fue también explorada recientemente en la **controversia constitucional 212/2018**.<sup>22</sup>

93. En dicho asunto, formado con motivo del reclamo que formuló el **Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo**, en contra del Ejecutivo y Legislativo Federal, con motivo del **"Decreto por el que se declara como área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam"**, así como del respectivo **"Programa de Manejo"**, se desarrolló un vasto **marco conceptual** relativo a la **transversalidad en la protección del medio ambiente, la función ecológica de la propiedad y el desarrollo sustentable**, los **principios aplicables**; y otras cuestiones. Destacan al respecto, las siguientes consideraciones:

CC 212/2018  
MARCO CONCEPTUAL

**"I.1. Transversalidad en la protección del medio ambiente. Función ecológica de la propiedad y desarrollo sustentable.**

"El estudio de la presente controversia constitucional implica el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección medioambiental; atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano, esta Sala anuncia que, para el análisis del presente conflicto competencial, adoptará un **enfoque de desarrollo sustentable conforme al cual la protección de los recursos naturales, de la biodiversidad, debe ser conforme al principio de transversalidad**.

"Lo anterior **con fundamento en el artículo 25 constitucional, en términos del cual, el desarrollo nacional habrá de ser sustentable**; conforme a los criterios de equidad social y productividad, la Constitución mandata impulsar la economía sujeta al interés público y al uso de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto –en su tercer párrafo– prevé el derecho de la Nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el

<sup>22</sup> Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.





---

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación cuidando su conservación.

"El **tercer párrafo del artículo 27 constitucional** especifica que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques ... así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

"Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la **función ecológica de la propiedad como una de las características de la propiedad nacional**.

"La función ecológica de la propiedad se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. **La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.**

"La función ecológica de la propiedad en el texto constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quien lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional.

"Como se desarrollará más adelante en esta sentencia, **la función ecológica de la propiedad se regula en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** cuyo objetivo es establecer, entre otros, el ejercicio de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno conforme al principio de concurrencia, esto, para el cumplimiento del mandato constitucional de preservación y restauración del medio ambiente.

"Esta Suprema Corte reitera su criterio en el sentido de que la postura sostenida tradicionalmente en relación con crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos como la dimensión humana de la economía y la medioambiental. El paradigma de esta concepción es precisamente la idea de desarrollo sustentable que persigue tres objetivos:

"a. **Un objetivo económico**, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

---



---

"b. **Un objetivo social y cultural**, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y

"c. **Un objetivo ecológico**, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

"Esta Primera Sala estima necesario traer a contexto el **Informe de Naciones Unidas 'Nuestro Futuro en Común'** en términos del cual el medio ambiente no existe como esfera separada de las acciones humanas. El 'medio ambiente' es donde vivimos todos y el 'desarrollo' es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en el que vivimos.

"El también denominado **Informe Brundtland** determina que la interdependencia ecológica exige una protección transversal del medio ambiente; la ecología y la economía se entretajan cada vez más –en los planos local, regional, nacional y mundial– hasta formar una red inconsútil de causas y efectos. El desarrollo sostenible asegura que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

"**El desarrollo sustentable requiere la imposición de límites, no absolutos**, 'sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas'.

"Este tipo de desarrollo implica un análisis flexible, dado que 'no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como las futuras'.

"Así, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio de transversalidad, la interpretación de las atribuciones competenciales relacionadas con la protección del medio ambiente no puede ser independiente, ni fragmentada, de otras competencias que inciden en éste. Las decisiones sobre la economía y el desarrollo nacional no pueden tomarse de manera aislada a aquellas relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales. **La razón principal de ello es que los sistemas económicos y ecológicos están indisolublemente interconectados.**

"En términos del **Informe Brundtland**: 'La capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente exige que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía, el comercio, de la energía, de la agricultura y otras.'

---



"El medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios, están unidos inexorablemente. **El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente**; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa efecto.

"La **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** también prevé el principio de transversalidad en materia de protección medioambiental; determina que el desarrollo sustentable se alcanza a partir del entendimiento de que el medio ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo de los Estados. Si bien se reconoce la libertad de los Estados de aprovechar sus recursos naturales, este principio enfatiza la necesidad de que las autoridades velen por su responsabilidad de que las actividades dentro de su jurisdicción no afecten el medio ambiente.

"En dicho instrumento internacional se enfatiza que conforme al principio de desarrollo sustentable todos los países deben cooperar en la conservación, protección y restablecimiento de la integridad del ecosistema de la Tierra; cada Estado tiene responsabilidades comunes pero diferenciadas dependiendo de sus características –financieras, de desarrollo–; sin embargo, todos comparten la responsabilidad internacional de haber contribuido, en alguna forma, a la degradación del medio ambiente mundial.

"De todo lo anterior, esta Primera Sala reitera que a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales a cargo del Estado mexicano en relación con la protección del medio ambiente, **la interpretación de las atribuciones competenciales que subyace en esta instancia habrá de ser con un enfoque de sustentabilidad**; esto es, habrá de considerar que el uso de los recursos naturales deberá ser de tal modo que no comprometa las posibilidades de otros individuos y de las generaciones futuras .

"Lo anterior exige que la interpretación de las competencias en materia medioambiental, pero también todas aquellas que incidan en ésta, como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, sea acorde al **principio de transversalidad**, conforme al cual los principios medioambientales fungen como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente.

"Esta Sala advierte que esta forma de proteger el medio ambiente y de concebir al desarrollo sustentable, puede implicar renunciar hoy a ciertas oportunidades de aparente desarrollo económico en el corto plazo; sin embargo, a la larga, la conservación de las especies, la protección de la biodiversidad, aumentarán las posibilidades de desarrollo sostenible y duradero. En este contexto, el principio de equidad intergeneracional debe resaltarse como componente esencial del desarrollo sustentable.

"Este Alto Tribunal, atendiendo a la emergencia planetaria decretada por la Organización de Naciones Unidas advierte que esta forma de proteger al medio ambiente y de concebir al desarrollo –sustentable– es la única viable ante la crisis medioambiental mundial que enfrentamos como humanidad.



"Esta Suprema Corte asume la responsabilidad que le corresponde tanto a nivel nacional, como frente a la comunidad internacional, y subraya que el medio ambiente es la economía, es la salud, es el desarrollo nacional. Sólo esta perspectiva sistémica nos permitirá responder a la situación crítica y de alerta que vive el planeta ante insostenible interferencia humana en los sistemas de soporte de la Tierra.

## "1.2. Principios jurídicos medioambientales.

"Para el análisis del conflicto competencial que subyace en esta instancia, esta Primera Sala estima indispensable reiterar los principios que rigen cualquier competencia que impacte en la protección al medio ambiente. Este Máximo Tribunal ya se ha pronunciado sobre algunos de estos principios –precaución, progresividad, *in dubio pro natura*– en su relación con el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano; no obstante, en la presente controversia constitucional será necesario analizarlos desde una óptica de competencias constitucionales.

### "A. Principio precautorio

"De conformidad con el **Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá ser utilizada por las autoridades como pretexto para postergar la adopción de las medidas necesarias para proteger el medio ambiente.

"En ese mismo sentido, en el preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica se establece que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.

"De conformidad con lo anterior, un enfoque precautorio en el ejercicio de las competencias –no sólo ambientales– a cargo de cualquier orden de gobierno implica que, ante el riesgo de daño ambiental, se habrá de actuar a favor de la protección de la naturaleza, independientemente de que el riesgo esté probado con evidencia científica. **La ausencia de información inequívoca sobre las consecuencias adversas que se pudieran generar en el entorno natural, no puede ser usada como pretexto para dejar de adoptar la medida que más proteja el medio ambiente.**

"En el diseño de las políticas públicas, **el principio precautorio exige a las autoridades proceder siempre de conformidad con el diverso principio de mejor información científica disponible**; es decir, en el ejercicio de sus competencias, todas las autoridades habrán de considerar como criterio base la mejor información y conocimientos científicos que sobre el medio ambiente se disponga. El rumbo de las políticas públicas deberá definirse a partir del mejor conocimiento científico del entorno natural del que se disponga, así como de los riesgos que lo amenazan, esto siempre con un enfoque de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional.



"Esta Primera Sala comparte lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, en el sentido de que las determinaciones científicas juegan un papel clave respecto de las respuestas sociales y estatales a las políticas ambientales, lo que, desde luego, tiene un impacto en las políticas públicas respectivas. Es por ello que el principio de precaución constituye un axioma fundamental para determinar y orientar la actuación de las autoridades.

"Lo anterior se traduce en que **cualquier competencia que tenga incidencia en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales**; en términos del principio 17 de la Declaración de Río, las evaluaciones de impacto ambiental deberán ser instrumentos nacionales aplicables a cualquier actividad que pudiera tener un impacto negativo en el medio ambiente y que esté sujeta a la autoridad nacional competente.

"Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental correspondiente, en términos del artículo 28 de la LGEEPA, pone en riesgo inmediato al medio ambiente y vulnera el principio de precaución.

#### **"B. Principio de progresividad**

"Es criterio de esta Primera Sala que el principio de progresividad en materia ambiental implica la limitación a los poderes públicos de **no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado**.

"En este contexto, el **Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte** –artículo 3– a partir del reconocimiento del derecho de los Estados de establecer sus niveles de protección ambiental y, consecuentemente, de modificar la regulación respectiva, enfatiza que se habrá de garantizar que las leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzarán por mejorar dichas disposiciones.

"En la misma línea, esta Sala advierte que la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental –principio 12– define al principio de no regresión como la obligación a cargo de los Estados, las entidades sub-nacionales y las organizaciones de integración regional de no emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental.

"A partir de lo considerado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se enfatiza la obligación a cargo de los Estados de no hacer, esto es, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ya adquiridos o modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría una disminución de los niveles de protección ambiental ya alcanzados.



---

**"El principio de progresividad se traduce en la prohibición de regresividad** en el sentido de que, una vez que se ha llegado a un determinado nivel de protección del medio ambiente, el Estado se encuentra vedado a retroceder, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad en el que se demuestre que la medida es imprescindible para cumplir con otro fin constitucionalmente válido.

"Lo anterior, de conformidad con el **artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y el **artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

**"El principio de progresividad en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones** futuras en la noción de progreso, pues cualquier disminución injustificada y significativa en el nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a las siguientes generaciones.

"Es criterio de esta Primera Sala que la prohibición de regresión está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente. En un área natural protegida se establece un nivel de protección especial para un recurso natural en un tiempo determinado que, a la luz de la prohibición de regresividad, no podrá modificarse posteriormente para disminuir el nivel de protección.

"Esto es, a la luz de la prohibición de regresión, en una ANP, no sólo sería contrario a dicho principio modificar el régimen de protección ambiental decretado originalmente y establecer uno nuevo que implique menos protección al entorno natural, sino que –dentro del régimen originalmente establecido– tampoco podría disminuirse el área geográfica de protección o los servicios ambientales, ni modificarse el uso de suelo controlado por las autoridades ambientales o permitirse el otorgamiento de licencias para actividades incompatibles con los objetivos de conservación, pues todo lo anterior se traduciría en una disminución del nivel de protección medioambiental y, consecuentemente, en vulneración a la prohibición de no regresión.

### **"C. Principio *in dubio pro natura***

"Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que, de conformidad con este principio, **ante la duda sobre la certeza o exactitud de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza**, esto es, a favor de la protección y conservación del medio ambiente.

"De conformidad con este principio, en caso de duda, ante los tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberá decidirse de manera que se favorezca la protección y conservación del medio ambiente; no se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.

---



"El principio de *in dubio pro natura* está firmemente vinculado con el diverso de precaución, precisamente porque se exige una actuación de conservación ecológica independientemente de la incertidumbre científica que pudiera existir sobre el riesgo de daño ambiental.

"Cabe hacer énfasis en que esta Primera Sala ha entendido el *principio in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que, **en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.**

"Si en un proceso –jurisdiccional o administrativo– existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, aunque los daños o los riesgos de daño ambiental no pueden dilucidarse por falta de información o evidencia científica, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor de la protección del medio ambiente, esto conforme a la mejor información científica disponible; o bien, si existen diversas medidas, acciones o soluciones en un caso concreto, de conformidad con este principio, se deberá optar por aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente o, lo que es lo mismo, aquella que proteja en mayor medida la naturaleza.

**"En el ámbito de ejercicio de atribuciones competenciales constitucionales, conforme al principio *in dubio pro natura*, ante la contradicción de normas que establezcan atribuciones en materia medioambiental, o bien, entre normas que establezcan competencias que incidan en la protección de los recursos naturales, habrá de prevalecer *prima facie* aquella que garantice de manera más efectiva el mandato constitucional de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

"Lo anterior en congruencia con el criterio de este Máximo Tribunal en el sentido de que, si bien las competencias en materia de protección medioambiental se establecen a través de una Ley General, es de particular relevancia en la materia el hecho de que ésta se rige por mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, mismos que deben guiar tanto a los órganos legislativos como a los poderes ejecutivos de las entidades federativas. **La concurrencia que regula la Ley General ha de mantener siempre la homogeneidad en cuanto a estos objetivos previstos en el texto constitucional.**

"En la misma línea, este Máximo Tribunal ha interpretado que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G constitucional, **la materia de protección al medio ambiente se rige por un sistema concurrente de distribución de competencias conforme al cual la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno existiendo dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la normativa, que establece relaciones jerárquicas o de división competencial y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que se rigen por los principios de congruencia, coordinación y ajuste.**



"A partir de lo anterior, a la luz del principio de *in dubio pro natura*, cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente.

"De conformidad con el mandato constitucional y convencional, así como con el objetivo primordial de la LGEEPA, de proteger el medio ambiente, resulta inverosímil que la delimitación competencial sea un obstáculo para la protección de los recursos naturales de nuestro país; en este sentido, es que esta Primera Sala advierte que **ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental.**

#### "D. Principio *in dubio pro agua*

"Relacionado con el diverso principio *in dubio pro natura*, el principio *in dubio pro agua* prevé que ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño ambiental, las controversias en la materia deberán de ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.

"Esta Primera Sala da cuenta de la crisis hídrica que fundamenta la 'Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica' (Declaración de Brasilia) hecha por el Instituto Judicial Mundial del Ambiente reconociendo la importancia del ciclo hidrológico para el funcionamiento de los ecosistemas, en particular, para la prestación de servicios ambientales. A la luz del principio *in dubio pro agua* se enfatiza la necesidad de asegurar un nivel de protección alto a los recursos hídricos, así como a cualquier elemento del entorno natural que esté interrelacionado con el agua.

"Se hace especial mención del **Principio 2** de dicha Declaración –Justicia Hídrica, uso de suelo y función ecológica de la propiedad– conforme al cual, como consecuencia de los estrechos vínculos existentes entre el suelo y el agua, así como las funciones ecológicas de los recursos hídricos, toda persona titular de un interés o derecho de uso sobre suelos o recursos hídricos tiene el deber de mantener las funciones ecológicas y la integridad de dichos recursos y los ecosistemas relacionados.

"La aplicación de este principio resulta particularmente relevante en el ejercicio de cualquier competencia relacionada con actividades humanas sobre el agua y los ecosistemas relacionados; la crisis hídrica mundial exige advertir que los sistemas de agua subterránea y superficial están interconectados, por lo que es indispensable





---

que se adopte un enfoque de cuenca en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas.

"Aunado a lo anterior, de conformidad con este principio, el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que éstos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, como mínimo, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

### "E. Principio *propter rem*

"En congruencia con la función ecológica de la propiedad, el principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de 'la cosa' –la naturaleza –**existe un deber de diligencia** (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la responsabilidad ambiental respecto de la propiedad es en este sentido ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario.

"La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico que regula estos sitios.

"Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la función ecológica de la misma, esto en términos de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser siempre en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

### "F. Principio de equidad intergeneracional

"De conformidad con este principio, **el derecho al desarrollo debe ejercerse en tal forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.**

---



"La equidad intergeneracional implica que la generación del presente deberá garantizar que la salud, la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación.

"Ante la emergencia planetaria de la que esta Sala ha dado cuenta, el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia, pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será imposible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como Agenda para el 2030 y, consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional.

### **"II.3 Biodiversidad Global**

"La biodiversidad o diversidad biológica significa, en principio, variedad de la vida. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), considera que dicho concepto abarca a la diversidad de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que viven en un espacio determinado, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas. También incluye los procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes.

"El **Convenio sobre Diversidad Biológica**, establece que 'Por «diversidad biológica» se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas'.

#### **"A. Sitios de protección de la biodiversidad.**

"Esta Primera Sala pone de relieve que, ante la crisis medioambiental global, existe una responsabilidad compartida a cargo de todos los Estados de promover y fomentar sitios de protección de la biodiversidad; a partir de la consideración de que cada Nación cuenta con ecosistemas claves en la prestación de servicios ambientales –con repercusiones no sólo locales, sino regionales y globales– su protección reforzada a través de la delimitación de sitios de protección de la biodiversidad se torna imprescindible.

"En el **Informe Bundtland**, supra citado, se hace énfasis en que: 'la red de zonas protegidas que precisará el mundo en el futuro debe incluir regiones mucho más vastas que se sometan a algún grado de protección. En consecuencia, aumentarán los costos de la conservación y en cuanto a oportunidades de desarrollo a las que se renuncia. Pero a la larga en realidad aumentarán las oportunidades de desarrollo'.



"En la misma línea, en el **Informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas**, se caracteriza a las áreas de conservación terrestres y marítimas como fuente imprescindible de servicios ambientales para el bienestar, tanto de la población actual, como para las generaciones futuras, tales como: provisión de agua, captura y almacenamiento de carbono, fortalecimiento en la resiliencia al clima y la posibilidad de desarrollar actividades productivas como la producción de alimentos y el turismo, entre otros.

"Dicho informe enfatiza que **la adecuada administración de estas áreas de conservación juega un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales** que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales.

"Tal imperativo de proteger la biodiversidad se confirmó además en la **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible**, que en su principio 12 enfatiza que la economía mundial, que depende del medio ambiente y los recursos naturales, está tendiendo efectos destructivos sobre el planeta; la degradación medioambiental –se afirma– pone en riesgo la propia supervivencia. El principio 15, ante el brote del COVID-19, refuerza la necesidad de abordar las amenazas a las que se enfrentan las especies y los ecosistemas.

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera su criterio en el sentido de que **las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, para la conservación de los recursos naturales, la protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en aquellas zonas del territorio nacional que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre.**

"**Los servicios ambientales que prestan estas áreas fungen como parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies.**

"Por su parte, es criterio de esta Primera Sala que el concepto de servicios ambientales parte de la premisa fundamental de que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos.



"Los ecosistemas, entendidos como unidad funcional en la que coexiste el ser humano, brindan servicios ambientales entendidos como los beneficios que nos otorga la naturaleza. Los sitios de conservación de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental que, a través de una protección reforzada de determinados ecosistemas, fomentan la provisión de servicios ambientales.

"De los compromisos asumidos por el Estado mexicano en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en el Acuerdo de París, esta Primera Sala pone de relieve que el establecimiento de sitios de conservación de la biodiversidad se torna en una medida indispensable para dar respuesta a la responsabilidad compartida de todos los países de proteger el medio ambiente conforme al principio de equidad intergeneracional. Hoy, la adecuada protección de estos sitios puede ser la única forma de frenar la pérdida de la biodiversidad, la erosión de los servicios ambientales de los ecosistemas, así como el cambio climático y sus efectos adversos.

"Esta Sala da cuenta de que organismos internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN– han establecido **criterios y umbrales cuantitativos para identificar estas áreas de protección de forma objetiva, reproducible y transparente en todo el mundo.**

"Con base en criterios y subcriterios –basados en las especies amenazadas, el tipo de ecosistema, la integridad ecológica y la irremplazabilidad– se determina qué áreas son importantes para la conservación global de la biodiversidad; esto es, a partir de la advertencia de que todos los países enfrentan desafíos en la conservación de la naturaleza –comunes pero diferenciados– se establece una metodología para que puedan identificar las áreas clave para la biodiversidad.

**"La definición de criterios y umbrales globales para la identificación de las áreas claves de protección es indispensable,** pues se reitera, **ciertos lugares son considerados importantes para la conservación de la biodiversidad, no sólo a nivel nacional o regional, sino a escala global;** por ejemplo, se ubican áreas indispensables para el mantenimiento de ciertos servicios ecológicos o para la conservación del patrimonio cultural, más allá de la escala del sitio.

"Ello nos exige considerar que la interpretación de los regímenes jurídicos que se establecen para efecto de regular estas áreas de conservación deberá, indudablemente, regirse por los principios jurídicos medioambientales.

"En particular, atendiendo en acatamiento al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas.



"Como se refirió en apartados previos de esta sentencia, esto significa que **existe una responsabilidad ambiental de los propietarios, ocupantes y usuarios de los predios que se ubican en áreas de conservación de cumplir la función primordial de estas áreas: proteger los servicios ambientales y los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.**

"Adicionalmente, en términos del principio de precaución, los sitios de conservación de la biodiversidad deberán fungir como herramientas indispensables de protección de los ecosistemas, sin que para su creación se requiera evidencia científica irrevocable sobre el riesgo de daño al medio ambiente; por el contrario, la declaratoria de estos espacios territoriales de protección habrá de adelantarse al deterioro ambiental con la finalidad de preservar la biodiversidad.

"Como se refirió en párrafos previos, estos sitios de conservación se definirán a partir de la información científica disponible; su delimitación, como también se verá más adelante, responde a la vocación natural del área –marítima o terrestre– y es aquí donde el principio de precaución exige la prevalencia de la conservación del medio ambiente, de la función ecológica de la propiedad, sobre cualquier otra vocación que pudiera otorgarse a estos sitios.

"De conformidad con el principio de progresividad, los sitios de conservación de la biodiversidad se constituyen como un punto de protección sin retorno del medio ambiente; una vez decretada un área de este tipo y las zonas de protección dentro de ella, las autoridades no podrán disminuir el nivel de protección ya previsto, salvo que esté absolutamente justificado para conseguir otro fin constitucionalmente válido.

"Aunado a lo anterior, siendo los sitios de conservación de la biodiversidad, regímenes jurídicos que establecen un nivel de protección medioambiental más alto que el que rige en el resto del territorio, a la luz del principio *in dubio pro natura* –en su vertiente competencial– resulta que ante la colisión entre estos regímenes y otros, habrá de prevalecer el primero, pues su objetivo es precisamente garantizar una protección reforzada de determinados ecosistemas clave y fomentar la provisión de servicios ambientales dando así cabal cumplimiento a la función ecológica de la propiedad en términos de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

#### **"B. Áreas Naturales Protegidas en México.**

**"Es criterio de este Alto Tribunal que las áreas naturales protegidas (ANP) reguladas en la legislación nacional como sitios de conservación de la biodiversidad encuentran asidero constitucional en el artículo 27** que, como se refirió ya, en su tercer párrafo establece que la Nación tendrá en todo tiempo la atribución de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto, no sólo de distribuir la riqueza pública, sino también de cuidar su conservación.



"Resulta particularmente relevante reiterar que, atendiendo a la función ecológica de la propiedad, para la regulación de las ANP, en este mismo apartado constitucional, se establece la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, sobre todo, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"En congruencia con este mandato constitucional, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)** –artículo 44– define a las áreas naturales protegidas como aquellas en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por el ser humano o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, y determina que éstas se establecerán en cualquier zona del territorio nacional o sobre aquellas en que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, esto, precisamente, atendiendo a su función ecológica.

"Dicho precepto, en particular su segundo párrafo, ha de interpretarse de conformidad con el principio *propter rem*, entendiéndose que **los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas en un ANP están sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión**, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial que correspondan. Como se refirió supra, sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección, **existe una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio**.

"El régimen jurídico de las ANP no sólo incide en el ejercicio de derechos sino también en la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno; en efecto, en términos del artículo 46 de la LGEEPA existen ANP que son competencia exclusiva de la Federación y **otras que podrán ser competencia de los Estados**, en términos de la legislación local correspondiente, esto siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos previstos por la Ley General.

"Esto es, mediante el régimen de áreas naturales protegidas, el Ejecutivo Federal puede ordenar el territorio, en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, de sus servicios ambientales, de la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial. De esta forma, **las áreas naturales protegidas implican una delimitación de actividades territoriales, establecidas por el Ejecutivo Federal, a las cuales deben ceñirse los órdenes de gobierno que interactúan en ellas**.

"De lo anterior se desprende que, independientemente del régimen de propiedad al que esté sujeta la tierra, o bien, de la jurisdicción a la que corresponda originalmente el área, **en un ANP prevalecerá la función ecológica de la propiedad** en términos de los artículos 4o., 25 y artículo 27 constitucionales. Dicho de otro modo, en un ANP el suelo tiene que destinarse, por mandato constitucional directo, a la conservación y el equilibrio ecológico, lo que implica que en estos sitios se deben proteger de manera prioritaria los servicios ambientales de los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.



"De conformidad con el artículo **3, fracción II, y 44** de la LGEEPA las ANP son espacios en los que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, sujetos a un régimen jurídico especial de protección medioambiental. La vocación para prestar servicios ambientales que caracteriza a estas áreas justifica la imposición de un régimen jurídico de protección reforzado que imprime modalidades o limitaciones a sus posibles usos y aprovechamientos.

"El **artículo 45** de la Ley General señala que el establecimiento de las áreas protegidas tiene por objeto, entre otros, preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, y de los ecosistemas más frágiles, al igual que la utilidad de dichos ambientes en tanto factores que aseguran el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; asegurar la conservación y el aprovechamiento sustentable [de los ecosistemas y biodiversidad] del territorio nacional.

"En particular, establece la obligación de preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacional y de los pueblos indígenas.

"A partir de las características de los ecosistemas, de su vocación para la conservación de la biodiversidad, **se prevén diversos tipos de ANP** –reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, santuarios– algunas de ellas, como se mencionó, son de competencia exclusiva de la Federación. Entre éstas se ubican las áreas de protección de flora y fauna como la que regula el programa de manejo y su resumen impugnado en la presente controversia constitucional.

"Las ANP de competencia federal se administran directamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que a su vez nombrará un director experto en el campo que maneje directamente cada ANP; además, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas funge como el **órgano de consulta y apoyo** a la Secretaría en la definición de la política aplicable a las ANP.

"Atendiendo al principio de precaución, cada ANP se divide a partir de sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos en diversas zonas y subzonas, que tienen objetivos diferentes en función de las características del área. **La zonificación de las ANP es una estrategia técnica de planeación en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial; la sub-zonificación se refiere al instrumento técnico y dinámico de planeación, establecido en el PM, utilizado para manejar las ANP con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas en la declaratoria correspondiente.**



"Las zonas núcleo representan las áreas con mayor nivel de protección dentro de un ANP, pues tienen como principal función la preservación de los ecosistemas. Se subdividen en subzonas de protección y de uso restringido. En estas áreas –zonas núcleo– queda expresamente prohibido descargar contaminantes en el suelo o en el agua; interrumpir flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de aprovechamiento de las especies de flora y fauna e introducir ejemplares exóticos u organismos genéticamente modificados.

"Las zonas de amortiguamiento, en cambio, se orientan a actividades de aprovechamiento que conduzcan al desarrollo sustentable. Estas áreas se dividen en subzonas de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación.

### **"C. Áreas de Protección de Flora y Fauna.**

"Las áreas de protección de flora y fauna se caracterizan por ser aquellas ANP que contienen hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen especies de flora y fauna silvestre; precisamente atendiendo a lo anterior, la LGEEPA hace mención especial sobre la relación que existe entre la regulación de estas áreas y la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y otras aplicables a las especies de flora y fauna.

"En las áreas de protección de flora y fauna sólo se permitirá la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies de flora y fauna, también se podrán realizar actividades de educación y difusión en la materia.

**"La LGEEPA determina que podrá existir aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten al momento de la declaratoria respectiva;** no obstante, está sujeto a las posibilidades del área de conformidad con los estudios respectivos, las normas oficiales mexicanas y los usos de suelo que se determinen en la declaratoria respectiva, es decir, el aprovechamiento de los recursos naturales está sujeto a la función ecológica de la propiedad.

"Las áreas de protección de flora y fauna son de aquellas ANP competencia de la Federación que deberán ser establecidas mediante una declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal; esto, conforme al principio de precaución, habrá de realizarse con base en estudios que justifiquen la protección de la biodiversidad a partir de la declaratoria respectiva.

"Una vez establecida un ANP de este tipo, de conformidad con el artículo 62 de la LGEEPA, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquier de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la declaratoria respectiva.





"Atendiendo al principio de progresividad en materia ambiental, esta Primera Sala desprende que estas modificaciones a las que alude dicho precepto no podrán retroceder en el nivel de protección ya alcanzado. Es decir, la atribución de modificación a cargo de la autoridad que estableció un ANP debe entenderse exclusivamente con el objeto de elevar el régimen de protección establecido originalmente, pues de lo contrario, se vulneraría directamente la prohibición de no regresión, así como el principio de equidad intergeneracional.

#### **"D. Programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas**

"De conformidad con el **artículo 65** de la LGEEPA y el artículo 3, fracción XI, de su Reglamento, cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal debe contar con un programa de manejo, el cual constituye el 'instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva'.

"Un programa de manejo incluye una descripción detallada del sitio y sus características, y especifica las políticas y estrategias de conservación y usos, a través del establecimiento de actividades permitidas, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración de las áreas.

"Para la Elaboración de los Programas de Manejo de las ANP competencia de la Federación, publicado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, estos documentos deben contener lo siguiente:

- "a) Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico;
- "b) Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional;
- "c) Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta;
- "d) Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes; v) Reglas Administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida, de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida; y



---

"e) Evaluación de la integración funcional del sistema.

"Precisamente atendiendo a la función ecológica de la propiedad y a la luz del principio de precaución, se determina que una vez efectuada la correspondiente revisión integral del sitio sujeto a protección, el programa de manejo tiene por finalidad que se plantee un aprovechamiento adecuado de sus recursos, identificar tanto las necesidades de conservación, como las zonas óptimas para el desarrollo de distintos tipos de actividades, al igual que establecer metas y objetivos medibles, incorporando un marco legal que permita la generación de estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como la promoción de la calidad de vida y bienestar de la población, con énfasis en las comunidades rurales y originarias asentadas dentro o en los alrededores de estas áreas.

"Estos instrumentos de política ambiental se caracterizan por su nivel de especificidad, pues detallan las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales a través de la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y sub-zonas establecidas y señaladas en la declaratoria de ANP; además, definen las actividades permitidas, las prohibidas y las incompatibles dentro de cada área previamente establecida en la Declaratoria de ANP.

"Por lo que hace a las actividades permitidas, corresponde también a los programas de manejo establecer con precisión el número de usuarios permisibles respecto a cada tipo de actividad con base en la capacidad de carga del área y la zonificación, atendiendo a la vocación natural y a las características propias de cada una de ellas; es decir, una vez más, atendiendo a la función ecológica de la propiedad, los programas de manejo definen la densidad e intensidad de las actividades que se pueden realizar en cada zona del ANP."

---

94. A partir de dicho marco conceptual, se dio respuesta a un concepto de invalidez muy similar al planteado en este asunto, con relación a la supuesta invasión competencial municipal; aunque derivada, no de la emisión de la declaratoria, sino del Programa de Manejo del Área Protegida. En dicho asunto, el Municipio actor alegó la vulneración del **artículo 115 constitucional, fracción V, incisos a), d), f) y g)**, pero bajo similar defensa, en la idea de que al mismo le corresponde, en forma exclusiva, aprobar y administrar la zonificación y planear el desarrollo urbano en el área, además de elaborar y aplicar los programas de ordenamiento ecológico municipales.

95. Sin embargo, dicho planteamiento se estimó infundado, a partir, esencialmente, de las consideraciones siguientes:



CC 212/2018  
**CONSIDERACIONES QUE DESESTIMARON  
EL ARGUMENTO DE INVASIÓN COMPETENCIAL**

"... En congruencia con los apartados previos de la presente sentencia, el conflicto competencial que aquí se plantea entre las atribuciones del Municipio en materia de uso de suelo y zonificación, y las diversas en materia medioambiental que corresponden a la Federación en un área de protección de la biodiversidad como lo es Yum Balam, **se abordará a partir de un enfoque de desarrollo sustentable** conforme al cual el medio ambiente y el desarrollo conforman una unidad indisoluble que se rige por el principio de transversalidad.

"Se reitera lo sostenido por este Tribunal a lo largo de la presente sentencia en el sentido de que, **las atribuciones municipales en términos del artículo 115 constitucional, fracción V, para administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como para controlar el uso de suelo, otorgar licencias de construcción y elaborar programas de ordenamiento territorial, deberán de interpretarse siempre atendiendo a los principios jurídicos medioambientales.** La única forma de lograr un desarrollo sustentable que vele por la función ecológica de la propiedad es perseguir, no sólo un objetivo económico del desarrollo, sino priorizar los fines ecológicos tendentes a la preservación de los recursos naturales.

"...

"Un enfoque de sustentabilidad –como el que mandata el texto constitucional– exige que cualquier autoridad vele, en todo momento, porque el desarrollo de hoy no comprometa las necesidades de las generaciones futuras –principio de equidad intergeneracional– sin embargo, en las áreas de conservación de la biodiversidad, esta obligación es *reforzada*, pues estos ecosistemas son fuente clave de servicios ambientales para las generaciones presentes y futuras, a nivel local y global.

"...

**"A. Sistemas concurrentes en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos**

"Como se vio en párrafos previos, la regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos **se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional.** En efecto, los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias mantienen una homogeneidad material o sustantiva en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad.

---



"En orden temporal, por virtud de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, el constituyente agregó al artículo 73, fracción XXIX, el inciso C, estableciendo que **los asentamientos humanos se regularán de manera concurrente; la Constitución prevé expresamente que esta materia tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es decir, con la función ecológica de la propiedad.**

"Siguiendo esta línea de sustentabilidad en materia de asentamientos humanos, en dicha reforma se modificaron además los artículos 27 y 115 constitucionales, esto, a partir de la consideración de que el fenómeno de los asentamientos humanos incide en muy diversas materias, entre ellas, la protección del medio ambiente. De la exposición de motivos se desprende la intención del constituyente de **articular un sistema que respondiera de manera integral a la problemática de desarrollo urbano a través de la incorporación de los tres órdenes de gobierno.**

"El veintiséis de mayo de ese mismo año, fue publicada la *Ley General de Asentamientos Humanos*, cuyas disposiciones tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

"Posteriormente –en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro– esta Ley General fue modificada a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115, fracción V, constitucional en las que se estableció la competencia a cargo de los Municipios para que:

- "a) Formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;
- "b) Participen en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- "c) Participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia;
- "d) Autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial;
- "e) Intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones;
- "f) Participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- "g) Celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y



"h) Expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

"En la misma línea, como se refirió supra, por virtud de la reforma de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, **se adicionó al artículo 73, fracción XXIX, el inciso G, previendo que la materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico** se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente; por virtud de esta misma reforma se incorporó al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, precisamente, el mandato de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

"El veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

"Como se ve, tanto en materia de protección al medio ambiente, como de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, ambas con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, se prevén elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.<sup>23</sup>

"La homogeneidad material que irradia ambas materias se ancla, entre otros, en los objetivos establecidos en el **tercer párrafo del artículo 27 constitucional**, mismo que vale la pena reiterar:

"... **La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público**, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.'

<sup>23</sup> Véase controversia constitucional 31/2010, página 40.



"Se reitera, **la función ecológica de la propiedad prevista en el texto constitucional citado es la base del desarrollo sustentable que mandata el diverso artículo 25 constitucional** que reconoce que el desarrollo nacional está indisolublemente vinculado con el medio ambiente; en el apartado constitucional en cita, si bien no se alude expresamente a la sustentabilidad, lo cierto es que se concibe su esencia a partir de la interconexión entre el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

"Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente establecen **sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que habrán de propiciar el desarrollo sustentable**. En efecto, la primera ley habrá de fijar las normas para que los tres órdenes de gobierno regulen los asentamientos humanos y el desarrollo sustentable de los centros de población y, la segunda, también propiciará el desarrollo sustentable a través de la protección y de la restauración del equilibrio ecológico.

"Además, el Tribunal Pleno ha dado cuenta ya de que ambas materias deben interpretarse en el contexto normativo del sistema general de planeación del desarrollo nacional; tanto la Ley General de Asentamientos Humanos –artículo 11– como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente –artículo 20 Bis– se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>24</sup>

"De lo anterior, esta Sala concluye que el diseño normativo de ambas materias refuerza la consideración antes expuesta en el sentido de que, de conformidad con el mandato constitucional y convencional, el desarrollo nacional, en específico, el desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional –desarrollo sustentable– como del diverso 27 –función ecológica de la propiedad– obliga a interpretar que **ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales.**

"Lo anterior implica que **las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los Municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica,** misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental.

"Esta Sala resalta lo dispuesto en el último párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional que refiere expresamente que la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el ejercicio de las atribuciones municipales ahí previstas deberá de ser de conformidad con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, esto es, atendiendo a la función ecológica de la propiedad.

<sup>24</sup> Véase controversia constitucional 31/2010.



"En este punto cobra aplicación la jurisprudencia del Tribunal Pleno que establece que las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, específicamente para formular, aprobar y administrar la zonificación y los programas de desarrollo urbano no son definitivas ni exclusivas pues, al igual que la materia de protección al medio ambiente, está sujeta al mandato de optimización establecido en las leyes correspondientes.<sup>25</sup>

**"Una aproximación de desarrollo sustentable en términos, no sólo del artículo 25 constitucional, sino también del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, obliga a esta Primera Sala a interpretar que las atribuciones en materia de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico y aquellas relativas a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial no se contraponen, por el contrario, a partir de una perspectiva de sustentabilidad, convergen.**

**"Lo anterior implica que el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad.** Sin equilibrio ecológico, sin recursos naturales, no hay desarrollo, ni territorio que urbanizar. La función ecológica de la tierra es *presupuesto* para su función social y económica.

Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable.

#### **"B. Régimen jurídico del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam**

"...

#### **"D. Conclusión**

"No asiste razón al Municipio actor cuando aduce que el Programa de manejo impugnado es inconstitucional por invadir sus competencias establecidas en el artículo 115, fracción V, incisos a), d) f) g), al *sobrerregular* aspectos en materia de zonificación, uso de suelo y permisos y licencias para construcciones.

<sup>25</sup> Décima Época. Registro digital: 160856. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, Materia constitucional. Tesis P./J. 38/2011 (9a.), página 288, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES."



"El Municipio actor **parte de la premisa incorrecta de que sus atribuciones territoriales en términos del precepto constitucional en cita se ejercen de forma 'exclusiva'** en el APFF Yum Balam; por el contrario, como se acaba de demostrar, es la Federación la que cuenta con la atribución de regular y administrar las áreas naturales de su competencia y las atribuciones municipales que aquí se alegan vulneradas están sujetas al régimen de protección medioambiental aplicable al área de protección de la biodiversidad.

"En este sentido, *se insiste*, **las competencias municipales de desarrollo urbano, asentamientos humanos y reservas ecológicas en términos del artículo 115, fracción V, constitucional se rige por la muy particular regulación que para las áreas naturales protegidas prevé la Constitución, la LGEEPA y demás ordenamientos jurídicos aplicables.**

"Esta Primera Sala estima necesario subrayar que en términos de diversos instrumentos internacionales –Informe Brundtland, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica– México ha asumido la responsabilidad internacional de promover y fomentar sitios de conservación de la biodiversidad como el APFF Yum Balam, lo cual cumple, además, con el mandato constitucional –artículos 4, 25 y 27– de conservar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico.

"La adecuada regulación, administración y vigilancia de los sitios de conservación de la biodiversidad como Yum Balam son clave para hacer cumplir sus objetivos, y esto depende, fundamentalmente, de que exista un **enfoque de unidad ecosistémica**. Esto es, cualquier decisión que se tome en relación con el objetivo de conservación del sitio, sin importar la materia o el orden de gobierno al que corresponda originalmente, debe partir de la consideración de que Yum Balam es una unidad ecológica que no puede regularse, administrarse, ni vigilarse de manera fraccionada.

"**El régimen de competencia federal que se ha descrito –el poder de dirección que se le otorga a este orden de gobierno– cumple con el objetivo de proteger el APFF como unidad ecológica. En este sentido, se justifica la imposición de un sistema de protección medioambiental reforzado que delimite las competencias territoriales del orden municipal con el objeto de mantener una coherencia regulatoria y administrativa que garantice una protección del área como unidad ecosistémica.**

"...

"A través de la definición de este sitio de conservación de la biodiversidad y de su regulación conforme al programa impugnado, el Estado Mexicano cumple también con el principio de progresividad en materia ambiental conforme al cual, una vez que se prevé un determinado régimen de protección medioambiental, **las autoridades están vedadas a retroceder en el nivel de protección del mismo**; a través de la emisión del instrumento de gestión ecológica cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, el gobierno federal continuó y precisó el marco de conservación –previamente regulado en el Decreto– necesario para asegurar la función ecológica de la propiedad en Yum Balam.





**"Es por lo anterior que esta Sala concluye que no asiste razón al Municipio actor cuando manifiesta que el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, invade el ámbito de su competencia prevista en los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

96. La doctrina anterior, fortalece la premisa de que las facultades en materia de asentamientos humanos, zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y otras que aduce defender el Municipio actor, están **sujetas a lo dispuesto en la legislación federal y local aplicable**; pero, sobre todo, a la **legislación ambiental**; así como a la observancia de los principios aplicables al desarrollo sustentable y a la protección del medio ambiente.

97. No pasa desapercibido que lo antes expuesto, derivado de las **controversias constitucionales 72/2008 y 212/2018**, surgió en el marco de reclamos competenciales entre los Municipios actores y la Federación; sin embargo, lo cierto es que, en la **controversia constitucional 17/2018**, con motivo de la impugnación de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, se retomaron conceptos afines a la distribución competencial que nos ocupa (frente al ámbito local), recordándose también lo que se falló en la **controversia constitucional 31/2010**:<sup>26</sup>

CC 17/2018  
CONSIDERACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN  
COMPETENCIAL-MATERIA AMBIENTAL

"En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 31/2010**, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que **tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes** y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

"Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que

<sup>26</sup> Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día cinco de abril de dos mil once.



dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

"Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

"En este sentido, **cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales**, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que **los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales**, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

"Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P/J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: 'FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro 160856).

"Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

"1) **La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y

"2) **La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

---



"Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: 'PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro 160790).

"Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"**Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales** en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

" ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

" ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; ...'

"**Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas:** ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

" ...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población. ...'

"**Artículo 77 Bis.** Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...



"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por **la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México**, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, **cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México **establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación**, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la Secretaría; ...'

"...

"De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

"En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

"En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa '**decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;**' contenida en el **inciso a)**, de la **fracción III del artículo 136** de la Ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica;**".

98. Como se observa, en dicho asunto se dio razón al Municipio actor, pero bajo la premisa de que la regulación impugnada, **limitaba sus propias facultades para crear áreas naturales protegidas, pero no porque ello implicara una atribución exclusiva del orden municipal**, sino porque la misma se enmarcaba en el contexto de concurrencia legalmente previsto también para la Federación y el Estado.



99. Luego, desde la legislación federal, queda claro que **los Estados, como en el caso, son competentes para emitir declaratorias a partir de las cuales, establezcan un área natural protegida; con la condición, derivada del artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de que deben brindar participación a los gobiernos municipales:**

#### LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

"**ARTÍCULO 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"**V.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, **con la participación de los gobiernos municipales; ...**"

100. **La Ley General en cuestión, no desarrolla el tipo o estándar de participación que debe concederse en el caso a los gobiernos municipales;** sin embargo, el artículo 10 del propio instrumento, delega a las Legislaturas Locales dicha prerrogativa:

#### LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

"**ARTÍCULO 10.** Las Legislaturas de las entidades federativas, **con arreglo a sus respectivas Constituciones, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley.**

"Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que, en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

"En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven."

101. Así, es importante en el caso, tomar en consideración tanto lo previsto en la materia en la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**, como lo contemplado en el ordenamiento local expedido por la Legislatura



Local en materia ambiental; puesto que de dichos instrumentos, será posible definir tanto la **competencia** de las autoridades del Estado para declarar áreas naturales protegidas, como, en su caso, la **manera en que está regulada la participación de los gobiernos municipales en el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.**

102. Por tanto, en principio, se refieren enseguida las disposiciones aplicables contenidas en la **Constitución Local:**

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 3.** Esta Constitución tendrá el fin de salvaguardar en todo momento la dignidad y la libertad de las personas, armonizando los aspectos individuales y sociales de la vida humana, que propicien el **desarrollo humano sustentable.** ..."

"**Artículo 14.** Todas las personas tienen derecho a la propiedad privada. La propiedad de la tierra se registrará por el artículo 27 de la Constitución Federal.

" ...

"El Congreso del Estado **podrá legislar en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, contemplando el interés de la sociedad e impulsando el derecho al desarrollo humano sustentable y al medio ambiente sano. Deberá prevenir el mejor uso del suelo, **la protección al medio ambiente**, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, sin comprometer el potencial de las generaciones futuras, **imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.** No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

" ...

"El uso de la propiedad privada de la tierra y de las aguas de jurisdicción estatal podrá ser restringido mientras sea necesario durante una situación de emergencia declarada por la autoridad competente, por las **modalidades que se requieran para garantizar a la población un mejor desarrollo urbano sustentable y proteger el patrimonio ecológico y nuestras montañas.** Esta restricción podrá aplicarse siempre y cuando sea emitida la declaratoria correspondiente de conformidad con las disposiciones aplicables.



"El Poder Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como **participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas en los términos que señale la legislación correspondiente.**

"Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los planes y programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás derivados de estos en los términos de la ley; así como, **participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios** comprendidos dentro de las mismas, de acuerdo a la ley de la materia. Los Planes y Programas deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

"...

"El Estado y sus Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas, entre sí y con la Federación, en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda adecuada, digna y decorosa, con el objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de la tierra, evitando la especulación de inmuebles. Para ello, podrán ejercer el derecho de preferencia que las leyes otorgan, a través de sus dependencias o entidades encargadas."

"**Artículo 44.** Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como el deber de conservarlo.

"**El Estado adoptará las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico** con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

"**Los poderes del Estado, en forma coordinada y solidaria con la ciudadanía, velarán por la conservación de los recursos naturales**, así como su aprovechamiento sustentable, respetando la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos por periodos definidos para proteger y mejorar la calidad de vida, tanto como defender y restaurar el medio ambiente. Estos son objetivos de orden superior, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

"El derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por el Estado en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.



---

"En el Estado se implementarán políticas públicas para el manejo ecológico y procesamiento de desechos.

"El Estado y los Municipios al generar políticas públicas deberán tener en cuenta las exigencias en materia de bienestar y trato digno de los animales, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres del Estado, las tradiciones culturales y el patrimonio regional.

"Como parte del medio ambiente sano, quienes habitan el Estado de Nuevo León tienen el derecho al aire limpio, por lo que ley determinará el alcance del ejercicio de este derecho. La ley establecerá la creación de la Agencia Estatal para la Calidad del Aire como organismo público descentralizado."

---

**"Artículo 185.** Los Ayuntamientos, en ejercicio de su autonomía, tendrán la potestad de impulsar la creación de **instancias y mecanismos de coordinación** con la Federación, el Estado y Municipios para la planeación democrática del desarrollo, la planeación financiera y presupuestaria, la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano en materia de asentamientos humanos, **gestión ambiental**, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y **demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia.**

"Los conflictos que se presenten entre los Municipios o entre alguno de éstos con el Gobierno del Estado se resolverán de acuerdo a lo que determine la ley; estos conflictos podrán someterse a mecanismos alternativos para la solución de controversias que determinen las leyes."

---

103. Los preceptos transcritos corresponden al texto vigente de la Constitución Local; no obstante, el texto previo vigente en dos mil veintiuno (2021), cuando se emitió el decreto impugnado, ya contemplaba el derecho al medio ambiente sano en el **artículo 3o.**; así como la facultad del Congreso Local de legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (**artículo 23**).

104. Por su parte, de la **Ley Ambiental del Estado de Nuevo León** destacan los siguientes preceptos:





## LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

**"Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Sus disposiciones son de orden público e interés social, y tienen por objeto propiciar la conservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el desarrollo sustentable del Estado, y establecer las bases para:

"I. Propiciar el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de la población;

"II. Definir los principios, criterios e instrumentos de la política ambiental en el Estado;

**"III. Ejercer las atribuciones que en materia ambiental correspondan al Estado y Municipios**, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 7 y 8 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

**"IV. Establecer y administrar las áreas naturales protegidas**, así como la coordinación del Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas;

"V. Evaluar el impacto ambiental de las obras o actividades que no sean competencia de la Federación;

**"VI. Garantizar la participación corresponsable de las personas físicas y morales, en forma individual o colectiva, en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;**

**"VII. Promover, organizar y conservar el patrimonio ecológico de la entidad, integrado por las áreas naturales protegidas previstas en esta Ley, para consolidarlo como espacio de convivencia social, objeto de investigación científica y promoción del desarrollo sustentable;**

"VIII. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación del aire, agua, y suelo en el territorio del Estado, en las materias que no sean competencia de la Federación;

"IX. Fijar las medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas que correspondan;

**"X. Establecer los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre las autoridades y los sectores social y privado en materia ambiental; y**



**"XI. Establecer los mecanismos y procesos para garantizar que las diversas dependencias y organismos del Gobierno Estatal y municipales en la entidad contribuyan en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente."**

**"Artículo 2. Se considera de utilidad pública:**

" ...

**"III. El establecimiento, protección, conservación y preservación de las áreas naturales protegidas de competencia estatal o municipal, así como las zonas de restauración ecológica;"**

**"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:**

" ...

**"XI. Áreas naturales protegidas:** Las zonas del territorio del Estado sujetas al régimen previsto en la presente Ley, o en otros ordenamientos o decretos vigentes, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas;

" ...

**"XXIII. Conservación:** El conjunto de políticas y medidas para mantener dinámicamente las condiciones que propicien la permanencia de los elementos naturales, a través de la planeación ambiental del desarrollo; así como proteger, cuidar, manejar, mantener y, en su caso, el aprovechamiento de los ecosistemas, los hábitats, las especies y las poblaciones de la vida silvestre, dentro o fuera de sus entornos naturales, de manera que se salvaguarden las condiciones naturales para su permanencia a largo plazo;

" ...

**"XXX. Criterios ambientales:** Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;

" ...

**"XXXIII. Desarrollo sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; ..."



"**Artículo 4.** Para la resolución de los casos no previstos por la presente Ley, serán aplicables supletoriamente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, los Reglamentos que de dichos instrumentos se deriven, las Normas Oficiales Mexicanas, las Normas Ambientales Estatales y las demás leyes y ordenamientos relacionados con las materias que regula la presente Ley."

"**Artículo 5.** El **Estado** y los **Municipios** ejercerán sus atribuciones en materia de preservación, restauración y conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la Ley General, en esta Ley y en otros ordenamientos aplicables. Los Municipios, en el ámbito de su competencia, podrán aplicar de manera supletoria lo dispuesto en esta Ley, a falta de reglamentación municipal específica en la materia."

"**Artículo 6.** En la entidad son autoridades en materia ambiental:

**I. El Estado a través de:**

"a) El Titular del Ejecutivo del Estado; y

"b) La Secretaría.

**II. Los Municipios a través de:**

"a) Los Ayuntamientos;

"b) El presidente municipal; y

"c) Las dependencias o unidades administrativas que al efecto designen, en los términos de la reglamentación aplicable al ámbito municipal."

"**Artículo 7.** En la ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponde al Titular del Ejecutivo del Estado, las siguientes atribuciones:

**I.** Formular, conducir y evaluar la política ambiental estatal;

**II.** Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en esta Ley;

**III. Expedir la declaratoria, así como los lineamientos necesarios para regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de competencia estatal, en su caso, con la participación de los Municipios;**

" ...



---

**"VII. Celebrar acuerdos o convenios de coordinación en materia ambiental con la Federación, otros Estados o con los Municipios;**

" ...

"XIII. Las demás atribuciones que le otorgue la presente Ley u otros ordenamientos aplicables en la materia."

---

**"Artículo 8. Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le otorguen otros ordenamientos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:**

"I. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en esta Ley y en otras disposiciones establecidas en la materia en el ámbito de su competencia;

"II. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal;

" ...

**"XXII. Aplicar en el ámbito estatal y dentro de la esfera de su competencia, las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** y de la Ley General de Vida Silvestre; así como las atribuciones que la Federación le transfiera al Estado, en el marco de las disposiciones que dichas leyes establecen;

" ...

**"XXIV. Administrar el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas** llevando a cabo su manejo integral y vigilancia, promoviendo la participación de las instituciones científicas y académicas y de los sectores social y privado en su restauración, conservación y aprovechamiento sustentable;

" ...

**"XLII. Establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas previstas en esta Ley, cuando sean de su competencia;**

" ...

**"LVII. Las demás atribuciones que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos aplicables en la materia."**

---



"**Artículo 9.** En la ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponderán a los Municipios, las siguientes atribuciones:

"I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal, en congruencia con la política federal y estatal en la materia;

"II. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en las disposiciones legales aplicables en la materia;

"III. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas al Estado o a la Federación;

"...

"VII. Crear y administrar, cuando así se determine en las disposiciones correspondientes, parques urbanos, zonas de preservación ecológica en los centros de población, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por esta Ley;

"...

"XIII. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, y demás servicios públicos a su cargo, **siempre y cuando no se trate de atribuciones otorgadas al Estado por la presente Ley**;

"...

"XVI. Participar en coordinación con el Estado en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

"XX. Formular, aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Municipal del Medio Ambiente y Recursos Naturales, **en congruencia con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Nuevo León**;

"XXI. Celebrar acuerdos o convenios de coordinación en materia ambiental con otros Municipios o con el Estado;

"XXII. Concertar con los sectores social y privado la realización de acciones en las materias de su competencia;

"...



---

"XXIII. Vigilar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las resolutivas en materia de impacto y riesgo ambiental en las obras y actividades que se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

" ...

"XXV. Expedir las autorizaciones, permisos, concesiones y demás trámites que en esta Ley se establecen como de su competencia;

" ...

"XXVIII. Atender y resolver las denuncias populares, presentadas conforme a lo dispuesto por la presente Ley, en los asuntos de su competencia, así como canalizar oportunamente a la autoridad correspondiente, aquéllas que no entren en la esfera de su competencia;

" ...

"XXX. Expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, sus Reglamentos, y disposiciones administrativas para coadyuvar con el cumplimiento de la presente Ley;

"XXXI. Promover el aprovechamiento sostenible, la conservación, ahorro, reciclaje y reuso de los materiales utilizados por los servidores públicos en las diversas dependencias municipales, así como llevar a cabo la planeación y ejecución de acciones que fomenten en los servidores públicos municipales, la educación ambiental y el fortalecimiento de una cultura ecológica;

" ...

"XXXIII. Las demás atribuciones que les otorgue la presente Ley u otros ordenamientos aplicables a la materia."

---

**"Artículo 10.** El Estado podrá suscribir con la Federación convenios o acuerdos de coordinación con la participación, en su caso, de sus Municipios, con el objeto de asumir las siguientes facultades:

**"I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación,** conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y las disposiciones de la Ley General; ..."

---

**"Artículo 12.** El Estado también podrá suscribir con la Federación, con otros Estados o con los Municipios, convenios o acuerdos de coordinación con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes, y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en esta Ley y otros ordenamientos aplicables en la materia.

---



"Con el propósito descrito en el párrafo anterior, **los Municipios también podrán celebrar convenios o acuerdos de coordinación con otro o varios Municipios y con el Estado**, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León."

"**Artículo 14.** Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriba el **Estado** con la Federación, otros Estados o **Municipios**, en los términos del artículo 12 de la presente Ley, así como con los sectores social y privado, deberán sujetarse a las siguientes bases:

"**I.** Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;

"**II.** Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo y con la política ambiental nacional y estatal;

"**III.** Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración;

"**IV.** Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;

"**V.** Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación y seguimiento; y

"**VI.** Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.

"Los convenios a que se refiere el presente artículo deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado."

"**Artículo 15.** Las autoridades ambientales del Estado participarán y cumplirán las funciones que les corresponda en el seno del órgano que, en los términos del artículo 14 Bis de la Ley General sea integrado, con el propósito de coordinar los esfuerzos en materia ambiental de las instancias que lo conformen."

"**Artículo 16.** Para la formulación, evaluación y ejecución de la política ambiental estatal y demás instrumentos previstos en esta Ley, además de los que establece la Ley General, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, se observarán los siguientes principios:

" ...



**"IV. El Estado, los Municipios** y la sociedad en general, deben **asumir la responsabilidad concurrente de la protección al medio ambiente**, que comprende las condiciones que determinarán la calidad de vida de generaciones presentes y futuras;

**"V. La coordinación entre el Estado, sus Municipios y la Federación, así como la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales;**

" ...

**"VII. El Estado y los Municipios, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos aplicables, tomarán las medidas necesarias para respetar el derecho a disfrutar de un ambiente sano;**

" ...

**"XVIII. En la promoción del desarrollo urbano, se deberá considerar de manera prioritaria el incremento sostenido en la proporción de áreas verdes por persona.**

" ...

**"XIV. El derecho de las comunidades locales a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda de la biodiversidad, se garantizará de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables en la materia; ..."**

**"Artículo 18.** El Estado y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, formularán sus respectivos Programas Sectorial y Municipal de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme a lo establecido en esta Ley, la Ley Estatal de Planeación y otros ordenamientos aplicables y vigilarán su aplicación y evaluación periódica. En la elaboración de dichos instrumentos, se deberá considerar la participación de la sociedad."

**"Artículo 34.** La planeación del desarrollo urbano, de los asentamientos humanos y los programas de ordenamiento territorial, deberán ser acordes con la política ambiental, además de cumplir con lo dispuesto en los ordenamientos aplicables, tomando en consideración los siguientes criterios:

**"I.** Los planes en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los planes de ordenamiento ecológico regional y local;

**"II.** En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias al crecimiento urbano horizontal;





.....  
"III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población o al ambiente y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

"IV. Se deberá privilegiar al establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

"V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de preservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

"VI. Las autoridades estatales y municipales en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

"VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos, deberá de llevarse a cabo en forma sustentable considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice, previendo el uso de agua tratada en el riego de área verde y en los procesos industriales, comerciales y de servicio que lo permitan; y

"VIII. En la determinación de áreas para actividades riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales, u otros que pongan en riesgo a la población o al ambiente.

"Para el cumplimiento de estos criterios deberá asegurarse la **eficiente coordinación entre las diferentes dependencias que tengan competencia.**"

.....  
"Artículo 35. La regulación ambiental de los asentamientos humanos deberá comprender el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda que determinen llevar a cabo el Estado y los Municipios, con objeto de mantener, mejorar y restaurar el equilibrio de los propios asentamientos humanos con la naturaleza, a fin de propiciar una mejor calidad de vida de la población."

.....  
"Artículo 36. Los principios de regulación ambiental de los asentamientos humanos en la entidad serán considerados en:

"I. La formulación y aplicación de la política estatal y municipal de desarrollo urbano y vivienda;

"II. La formulación de planes y programas de desarrollo urbano y vivienda estatal y municipal;

"III. El establecimiento de normas de diseño ecoeficientes, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y, en general, las de desarrollo urbano estatal;

.....



"IV. El señalamiento de la proporción que debe existir entre áreas verdes y edificaciones;

"V. La integración de áreas verdes a inmuebles de alto valor histórico y cultural y a zonas de convivencia social;

"VI. La delimitación de zonas habitacionales, industriales, turísticas, agrícolas o ganaderas y otras;

"VII. La regulación ambiental de los fraccionamientos, la vialidad y el transporte urbano locales; y

"VIII. La creación de áreas verdes mediante la delimitación del crecimiento urbano."

**"Artículo 68. El Estado y los Municipios establecerán las medidas de preservación, protección y restauración en las áreas naturales protegidas de su competencia. La Secretaría participará, junto con los Municipios, en los términos de la Ley General y de esta Ley, en la formulación de los programas de manejo y de aquellas medidas que establezca la Federación para la protección de las áreas naturales de su competencia, así como asumir la administración de dichas áreas conforme a los convenios y acuerdos de coordinación que para estos efectos se celebren."**

"Artículo 69. Las zonas del territorio sobre las que el Estado ejerce su jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por las actividades humanas, o que requieran ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y en los demás ordenamientos aplicables.

**"Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras y aguas comprendidos dentro de áreas naturales protegidas, deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley se establezcan en las declaratorias por las que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico o de manejo que correspondan."**

"Artículo 70. El establecimiento de las áreas naturales protegidas, tiene como propósito:

**"I. Preservar los ambientes naturales** representativos de las diferentes regiones biogeográficas, ecológicas y de los ecosistemas del Estado, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; así como la sustentabilidad del desarrollo y la calidad de vida de los habitantes del Estado;

**"II. Salvaguardar la biodiversidad** de la que depende la continuidad evolutiva, así como asegurar la protección y el aprovechamiento sustentable, en particular, proteger a los organismos y su respectivo hábitat, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos aplicables;



---

**"III. Asegurar el manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;**

**"IV. Propiciar la investigación científica,** el estudio y el monitoreo de los ecosistemas y su equilibrio, así como fomentar la educación ambiental;

**"V. Proteger los entornos naturales** de zonas, monumentos y vestigios históricos, arqueológicos y artísticos, así como zonas turísticas y de otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad estatal;

**"VI. Ofrecer alternativas basadas en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Estado,** en particular de la flora y fauna silvestre, en concordancia con los demás ordenamientos aplicables, y con la participación de los propietarios y poseedores;

**"VII.** Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales o nuevas, que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos naturales del territorio estatal, así como el disfrute de los mismos para el bienestar de las generaciones actuales y futuras;

**"VIII.** Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante la preservación de zonas forestales donde se originen torrentes, el ciclo hidrológico de las cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área;

**"IX.** Restaurar los ecosistemas que se encuentran degradados; y

**"X.** Asegurar la sustentabilidad integral a las actividades turísticas que se lleven a cabo."

---

**"Artículo 71.** Se consideran áreas naturales protegidas del Estado, para efectos de normatividad y manejo, las siguientes:

**"I. Reserva Natural Estatal;**

**"II.** Parque Natural Estatal;

**"III.** Corredor Biológico Ripario;

**"IV.** Santuario Biológico;

**"V.** Monumento Natural Estatal; y

**"VI.** Parque Urbano.

---



---

"Para efectos de lo establecido en el presente capítulo, **son competencia del Estado las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I, II, III, IV y V, y de competencia municipal las especificadas en las fracciones III, V y VI del presente artículo.**

"En las áreas naturales protegidas no se autorizará la formación de nuevos centros de población.

"Las áreas naturales protegidas estatales no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo los casos establecidos en la Ley General, o cuando exista la autorización correspondiente por parte de la Federación para el establecimiento, dentro de las áreas naturales protegidas de su competencia, de parques estatales.

"Cada área natural protegida deberá contar con su Programa de Manejo, que será elaborado por la autoridad competente, conforme a lo dispuesto en esta Ley."

---

**"Artículo 72.** En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, **la Secretaría y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán la participación de los propietarios o poseedores de los terrenos** ubicados en dichas áreas, así como de sus habitantes, autoridades correspondientes y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, de conformidad con los **convenios de concertación o acuerdos de coordinación** que al efecto se celebren, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y de su biodiversidad."

---

**"Artículo 73.** En las áreas naturales protegidas podrá determinarse la superficie o superficies mejor conservadas o no alteradas, donde existan ecosistemas o recursos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial que serán conceptuadas como zonas núcleo. En ellas únicamente podrá autorizarse la realización de actividades de preservación ecológica de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y educación ambiental, prohibiéndose aprovechamientos que alteren ecosistemas. ..."

---

**"Artículo 74.** Las reservas naturales estatales se constituirán en **áreas biogeográficas relevantes a nivel estatal**, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados o restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad estatal, incluyendo a las consideradas en los ordenamientos aplicables con alguna protección en particular; zonas de refugio, reproducción, descanso, alimentación o para alguna otra etapa crítica del ciclo de vida silvestre; sitios destinados al control de la erosión y la protección del suelo, las cuencas y de las subcuencas hidrológicas."

---



---

**"Artículo 81.** La Secretaría constituirá el Consejo Estatal de Áreas Naturales Protegidas, que estará integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, de instituciones académicas, centros de investigación, productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como por personas físicas, de reconocido prestigio en la materia.

"El Consejo fungirá como un órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.

**"El Consejo podrá invitar a sus sesiones a representantes de los gobiernos municipales, cuando se traten asuntos relacionados con áreas naturales protegidas de competencia estatal que se encuentren en el territorio de los mismos. Asimismo, podrá invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto de que se trate.**

"Las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser consideradas por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables."

---

**"Artículo 82.** Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante **declaratoria que expida el Titular del Ejecutivo del Estado** o el Ayuntamiento, según sea el caso, previa la satisfacción de los requisitos previstos en esta Ley y en los demás ordenamientos aplicables.

"Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el párrafo anterior, **se deberán realizar los estudios que lo justifiquen**, en los términos de la presente sección, **los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, la Secretaría o los Municipios deberán solicitar la opinión de:**

**"I.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que deben intervenir de conformidad con sus atribuciones;

**"II.** Las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas físicas o morales interesadas; y

**"III.** Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas."

---



---

**"Artículo 83.** Las comunidades del lugar, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría o los Municipios respectivos, según sea el caso, el establecimiento de áreas naturales protegidas en terrenos de su propiedad o mediante contratos con terceros.

**"La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Titular del Ejecutivo del Estado la expedición de la declaratoria respectiva,** y los Municipios, la expedirán por sí. En este supuesto, la declaratoria respectiva establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la propia Secretaría o de los Municipios, conforme a sus atribuciones."

---

**"Artículo 84.** Las declaratorias para el establecimiento, preservación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

**"I.** La delimitación precisa del área natural, señalando la superficie, ubicación, deslinde, así como la propuesta de zonificación correspondiente;

**"II.** Los objetivos del área natural;

**"III.** Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

**"IV.** La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

**"V.** La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos para que el Estado o Municipio adquiera su dominio, cuando al establecerse el área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de la ley en la materia y los demás ordenamientos legales aplicables;

**"VI.** Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de un **Consejo Técnico Asesor**, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área natural; y

**"VII.** Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables.

**"La Secretaría o los Municipios promoverán el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con los objetivos de sustentabilidad."**

---



---

**"Artículo 85.** Las declaratorias deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Municipal, según sea el caso, y **se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados**, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios, en caso contrario se hará una segunda publicación en dicho medio la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias, una vez publicadas, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o en el Registro Agrario Nacional, según sea el caso."

---

**"Artículo 86.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, el uso del suelo permitido o cualquiera de sus disposiciones por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva."

---

**"Artículo 88. El Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:**

**"I.** Promoverán las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas;

**"II.** Establecerán o, en su caso, promoverán la creación de fideicomisos públicos o privados, así como de otros mecanismos que tendrán por objeto captar recursos y financiar o apoyar tanto el manejo de las áreas naturales como el establecimiento de las nuevas áreas naturales protegidas; y

**"III.** Promoverán los incentivos económicos o los estímulos fiscales para las personas u organizaciones sociales, públicas o privadas, que participen en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, así como para quienes aporten bienes y recursos financieros a estos efectos, o para aquellas personas físicas o morales que realicen actividades de investigación, fomento y desarrollo de las mismas."

---

**"Artículo 89.** La Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondiente.

"Los núcleos agrarios y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretenda desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán un derecho preferente para obtener las autorizaciones, concesiones o permisos respectivos."

---

**"Artículo 90.** La Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, y sin contravenir disposiciones señaladas en otros ordenamientos aplicables, podrán otorgar o expedir permisos, licencias, concesiones o en general autorizaciones a que se sujetare la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, de conformidad con lo que establece la presente Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondiente.

---



"Los interesados en tales aprovechamientos, deberán demostrar ante la autoridad competente su capacidad técnica y económica ya sea por sí mismo o a través de terceros, para llevar a cabo tales aprovechamientos sin causar deterioro al equilibrio ecológico.

"La Secretaría y los Municipios, en el ámbito de su competencia, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados, podrán cancelar o revocar el permiso, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración o aprovechamiento de recursos naturales ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico. Cuando dichos actos no sean de su competencia, promoverán la cancelación o revocación ante la autoridad que los haya otorgado."

**"Artículo 91. La Secretaría y los Municipios podrán celebrar acuerdos de coordinación para efecto de determinar la participación que les corresponda en la administración, preservación y vigilancia de las áreas naturales protegidas que se establezcan, así como convenios de concertación con los sectores social y privado.**

**"Dichos acuerdos determinarán, entre otras cosas:**

**"I. La participación en la administración de las áreas naturales protegidas;**

**"II. La coordinación de la política estatal con la municipal;**

**"III. El origen y destino de los recursos financieros para la administración, preservación y vigilancia de las áreas naturales protegidas;**

**"IV. La ejecución del programa de manejo de las áreas naturales protegidas; y**

**"V. Las formas de concertación con la comunidad, los propietarios o poseedores de los predios, los grupos sociales y científicos y las asociaciones civiles."**

**"Artículo 92. Los programas de manejo de las áreas naturales protegidas deberán contener por lo menos lo siguiente:**

**"I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales e históricas del área natural protegida, en el contexto estatal o municipal, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;**

**"II. La zonificación a la que estará sujeta dicha área natural protegida, las superficies de cada una de las zonas y sus características más relevantes;**

**"III. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán entre otras, las siguientes: de investigación y educación ambiental; protección y aprovechamiento sustentable de los**





recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas y turísticas; obras de infraestructura y demás actividades productivas; de financiamiento para la administración del área natural protegida; de prevención y control de contingencias; de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

"IV. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

"V. Los objetivos generales y específicos del área natural protegida;

"VI. La referencia a las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Ambientales Estatales y demás ordenamientos aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

"VII. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar; y

"VIII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate."

**"Artículo 93. La Secretaría y los Municipios correspondientes, formularán dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Municipal, según sea el caso, el Programa de Manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes y los gobiernos municipales, en su caso, así como organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas.**

**"El Titular del Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, deberán publicar en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Municipal respectiva, según sea el caso, un resumen del plan de manejo respectivo y el plano de localización del área natural protegida."**

**"Artículo 94. Una vez establecida un área natural protegida, la Secretaría o los Municipios correspondientes, en el ámbito de sus competencias, podrá designar un responsable del área de que se trate, quien será coadyuvante en la formulación, ejecución y evaluación del Programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y los ordenamientos que de ella se deriven."**

**"Artículo 95. Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas, deberá contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o en el Registro Agrario Nacional, según sea el caso.**



---

"Los notarios y cualquier otro fedatario público sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente Título."

---

**"Artículo 96.** Los ingresos que el Estado y los Municipios recauden por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones en materia de áreas naturales protegidas, conforme a las disposiciones fiscales aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad y mantenimiento del equilibrio ecológico, dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos, de conformidad con los ordenamientos aplicables a la materia."

---

105. De las normas generales transcritas, se desprende que la **Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**, confiere facultades muy específicas a las autoridades estatales, como a las Municipales; pero que, en concreto, es una **facultad exclusiva del Ejecutivo Estatal**, el emitir decretos que contengan una declaratoria para el establecimiento, como en el caso, de una **reserva natural estatal (Artículo 71, fracción I)**; las cuales, se consideran como de utilidad pública, conforme al **artículo 2, fracción III**.

106. Ahora bien, para el ejercicio de dicha facultad, el **artículo 7, fracción III**, del ordenamiento, es claro en que, en la **expedición** de la declaratoria, **el Ejecutivo, debe, en su caso, contar con la participación de los Municipios**. Esta previsión que contempla la participación de los Gobiernos Municipales, podría parecer no vinculatoria a partir de la expresión **"en su caso"**; sin embargo, en opinión de esta Primera Sala, sí lo es desde el punto de vista de que **cuando la declaratoria de un área natural protegida, involucre parte del territorio de un Municipio, resulta como mínimo hacer ello de su conocimiento para que éste externe lo que a sus intereses convenga, en cuanto a su posible participación**.

107. Esta **vista o puesta en conocimiento** a los Municipios que puedan resultar afectados por una declaratoria así, conlleva la oportunidad de que a partir de lo externado, puedan suscribirse los **acuerdos, convenios o mecanismos de concertación** que permitan maximizar la participación municipal en la emisión de la respectiva declaratoria; pero también, en su momento, en la emisión de los **lineamientos necesarios para regular, administrar y vigilar el área natural protegida en cuestión, incluyendo lo relativo al programa de manejo correspondiente**.



108. En cualquier caso, del análisis de la legislación que nos ocupa, **no se advierte que la participación de los gobiernos municipales en declaratorias como la cuestionada, obligue al Ejecutivo Estatal en el sentido de abstenerse de emitir el decreto respectivo sin el visto bueno o consentimiento de los respectivos Municipios**, dado que la participación municipal no se previó en la **Ley Ambiental del Estado de Nuevo León** con dicho alcance.

109. Luego, como en cierta forma lo hace ver en su demanda el Municipio actor, se contempla una **especie de garantía de audiencia (vista)**, previa a la expedición de una declaratoria como la cuestionada; pero sin que el resultado de ésta pueda vincular al Ejecutivo Local en uno u otro sentido. Incluso, el **Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León** tampoco regula la participación de los gobiernos municipales en una forma distinta; limitándose a desarrollar con mayor detalle el proceso de emisión de las respectivas declaratorias, su contenido y alcance:

#### REGLAMENTO DE LA LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 111.** Las declaratorias de áreas naturales protegidas estatales estarán **precedidas de los estudios técnico-justificativos y de una consulta ciudadana** correspondiendo al Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas de Nuevo León su cumplimiento. **Las características del proyecto se someterán a consulta por medio de su publicación en el Periódico Oficial del Estado**, otorgando un plazo no menor de diez días para recibir sugerencias, comentarios u observaciones que deberán estar debidamente sustentadas para ser consideradas. La Entidad responsable del mantenimiento y administración de parques tendrá un plazo de hasta diez días hábiles para determinar el proyecto definitivo y solicitar la publicación de la declaratoria. Las de los Municipios tendrán el mismo procedimiento a cargo de sus autoridades competentes.

"Éstas declaratorias podrán comprender áreas federales total o parcialmente cuando exista el consentimiento expreso de la Dependencia o Entidad Federal responsable de su administración o manejo y no exista declaratoria federal en ese sentido."

"**Artículo 112.** Para los usos y aprovechamientos que se autoricen llevar a cabo dentro de las áreas naturales protegidas de competencia estatal, se estará a lo que establezca la declaratoria correspondiente y en caso de omisión a lo que se resuelva a solicitud de parte interesada.

"En todas las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo 71 de la Ley, se podrán otorgar autorizaciones de aprovechamiento acordes con la clasificación que contiene dicho ordenamiento legal, así como el aprovechamiento de recursos naturales que generen beneficios a los pobladores que ahí habiten y conforme a la declaratoria respectiva."



---

**"Artículo 119.** De acuerdo con la declaratoria podrán establecerse las siguientes prohibiciones, salvo que se cuente con la autorización respectiva:

"...

**"I. Cambiar el uso del suelo de superficies que mantengan ecosistemas originales sin justificación y autorización correspondiente;**

**"II. Molestar, capturar, remover, extraer, retener o apropiarse de vida silvestre o sus productos;**

**"III. Remover o extraer material mineral;**

**"IV. Utilizar métodos de pesca que alteren el lecho acuático;**

**"V. Trasladar especímenes de poblaciones nativas de una comunidad biológica a otra;**

**"VI. Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de las especies silvestres;**

**"VII. Alimentar, tocar o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de los ejemplares de la vida silvestre;**

**"VIII. Introducir plantas, semillas y animales domésticos;**

**"IX. Introducir ejemplares o poblaciones silvestres y exóticas;**

**"X. Dañar, cortar y marcar árboles;**

**"XI. Hacer un uso inadecuado o irresponsable del fuego;**

**"XII. Interrumpir, desviar, rellenar o desecar flujos hidráulicos o cuerpos de agua;**

**"XIII. Arrojar, verter o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, tales como insecticidas, fungicidas y pesticidas, entre otros, al suelo o a cuerpos de agua;**

**"XIV. Utilizar lámparas o cualquier fuente de luz para aprovechamiento u observación de ejemplares de la vida silvestre;**

**"XV. Usar altavoces, radios o cualquier aparato de sonido, que altere el comportamiento de las poblaciones o ejemplares de las especies silvestres o que impida el disfrute del área protegida por los visitantes; y,**

**"XVI. Hacer uso de explosivos excepto cuando se trate de obras de interés público, debidamente autorizadas."**

---



**"Artículo 120.** Los pobladores de las áreas naturales protegidas de competencia estatal quedarán exceptuados de las fracciones **II, III y X** del artículo inmediato anterior, cuando se encuentren realizando la actividad con fines de autoconsumo dentro de los predios de su propiedad y no exista programa de manejo."

110. Ahora bien, en el caso de los antecedentes que acompañan el presente fallo (**apartado I**), puede desprenderse que, en general, las autoridades del Estado observaron las disposiciones que han sido citadas como aplicables a la emisión de una declaratoria de área natural protegida; sin que exista algún aspecto notorio que evidencie un vicio en el respectivo proceso de emisión; pero sobre todo, **sin que se advierta que el Ejecutivo Local al emitir el decreto cuestionado, hubiere actuado fuera de su ámbito de competencia o en perjuicio de la esfera competencial que corresponde al Municipio actor.**

111. Para ello, debe insistirse en que las distintas atribuciones que el Municipio aduce vulneradas, en realidad, deben entenderse sujetas a lo dispuesto por la legislación estatal y federal aplicable, como se desprende del propio **artículo 115 constitucional:**

#### 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:

"...

**"V.** Los Municipios, **en los términos de las leyes federales y Estatales relativas,** estarán facultados para:

**"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;**

**"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**

**"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;**



"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

112. Luego, si bien, sobre todo, el **inciso g)** transcrito, es sumamente claro en la facultad de los Municipios para **"participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia"**; lo cierto es que la regulación de dicha participación prevista en la legislación federal y local analizada **no llega al extremo de impedir a las autoridades federales y locales crear dichas reservas, sin el consentimiento de los gobiernos municipales**; cuestión que es relevante, máxime que en el presente asunto no es materia de la litis el cuestionamiento de las disposiciones legales que regulan dicha participación.

113. Además, la premisa de que las facultades enunciadas a favor de los Municipios en el **artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre deben desarrollarse en los términos de las leyes federales y estatales relativas, aun aquellas en materia de asentamientos humanos, zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo o en la rama ambiental**, ha sido reiteradamente explorada por este Alto Tribunal, por lo que no existe duda de que las facultades previstas en los incisos a), b) y g) de dicha



fracción, que aduce el Municipio actor le fueron vulneradas, en realidad debe ejercerlas de manera acorde a la regulación ambiental que ha sido previamente glosada al presente asunto; sin que de lo planteado en la demanda, pueda derivarse que, la declaratoria cuestionada, hubiese sido emitida por autoridad incompetente, con algún vicio procesal en su emisión o con un alcance de afectación a la esfera competencial del Municipio actor.

114. Por otro lado, en lo que se refiere a la **Sierra Picachos**, no existe aportación técnica o evidencia que impida derivar que la misma no debe ser considerada como un área natural protegida, siendo dogmática la afirmación que hace el Municipio actor en el sentido de que no había motivo para la emisión de la declaratoria cuestionada, en tanto que existió un estudio técnico justificativo que detonó el procedimiento respectivo, del que se derivan diversos elementos que respaldan a dicha reserva como una pieza fundamental del equilibrio ecológico del norte de México, dado que:

**ESTUDIO TÉCNICO JUSTIFICATIVO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL ÁREA NATURAL "ECOSISTEMAS DE LA SIERRA PICACHOS" BAJO LA CATEGORÍA DE RESERVA NATURAL ESTATAL**

"La Sierra de Picachos es una **unidad ecológica localizada al Norte del Área Metropolitana de Monterrey**, la cual brinda **importantes servicios ambientales a la metrópoli y a la región en la cual se localiza**. Además, ésta es una isla biogeográfica **alberga una relevante diversidad biológica en estatus de conservación por el gobierno mexicano como *Ursus americanus* (Oso negro) y *Leopardus pardalis* (Ocelote), éstas en peligro de extinción (P), así como las amenazadas (A) *Aquila chrysaetos* (Águila real) y *Cophosaurus texanus* (Lagartija sorda mayor), y la sujetas a protección especial (Pr) *Danaus plexippus* (Mariposa monarca) y *Falco peregrinus* (Halcón peregrino), (SEMARNAT, 2010). Además aquí se ubica una reserva privada para rehabilitar al medio silvestre especímenes de *Canis lupus baylei* (Lobo mexicano) para su posterior reintroducción al medio natural.**

"Esta sierra posee **ecosistemas en general bien conservados** (González Iglesias, 2015), y es considerada como una **Región Terrestre Prioritaria (RTP) con un alto valor para la conservación por su integridad ecológica funcional ya que sostiene áreas con comunidades bióticas razonablemente conservadas aún con grandes depredadores como Puma y Oso negro; además por su importancia por los servicios ambientales ya que mantiene un hábitat aislado y conservado para la biota, sirve como 'fuente' de flora y fauna para la zona de matorral tamaulipeco y como corredor ecológico**. En este mismo sentido, en lo que refiere a Riqueza específica, los matorrales de *Helietta parvifolia* (barretales) que alberga, son los más ricos en el



noreste de México (CONABIO, 1996). Asimismo, **es considerada como un Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA) debido a que es importante para especies como *Aquila chrysaetos* y *Meleagris gallopavo* (una de las poblaciones más grandes y estables en el Estado) cuya población presenta variaciones probablemente de forma endémica de la Sierra, (Enkerlin, et al, 2000).**

"...

"Lo que se busca con este decreto es, desde una perspectiva de complementariedad, **proteger de manera integral la referida conectividad de los ecosistemas, las interacciones y procesos biológicos y ecológicos, así como y los patrones paisajísticos para conservar la biodiversidad, los valores culturales e históricos y los servicios ecológicos de la Sierra de Picachos ante las amenazas existentes.** Esto mediante la creación de la Nueva ANP Estatal denominada 'Reserva Natural Estatal Ecosistemas de la Sierra Picachos' en cuyo polígono se incluyen las zonas de continuidad ecológica que fueron excluidas del polígono vigente del ANP Estatal 'Sierra Picachos'. ..."

115. Dicho estudio fue debidamente publicado; y, **no se advierte que el Municipio actor hubiere cuestionado en su momento, ni en la propia demanda, uno o más aspectos concretos de carácter científico o técnico que sustenten las razones de la declaratoria emitida.** Así, acorde a los principios aplicables a la materia ambiental, debe presumirse que la reserva decretada tiene el debido sustento técnico; y, que, a falta de evidencia en contrario, no es posible poner en riesgo ésta, ni imponer medida alguna de carácter regresivo sobre ella.

116. A partir de todo lo antes expuesto; y como se anunció, debe estimarse **infundado** lo planteado por el Municipio actor, en el sentido de que el Ejecutivo Estatal, al emitir la declaratoria de reserva natural actuó fuera de su competencia, sin fundamento, ni motivo legal; y, sobre todo, con supuesta invasión a la esfera competencial del Municipio, en vulneración a los artículos 27 y 115, fracción V, incisos a), b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

117. Ello, toda vez que, con base en lo expuesto en este apartado, esta Primera Sala de este Alto Tribunal considera que la declaratoria impugnada fue emitida de conformidad con el marco normativo vigente. Es decir, fue





emitida por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, en ejercicio de su facultad normativa para la creación de Áreas Naturales Protegidas dentro del Estado, siguiendo los procedimientos aplicables al efecto; y, con base en un estudio justificativo que, incluso, fue sometido a consulta pública.

## XI. PARTICIPACIÓN: "DERECHO DE AUDIENCIA".

**¿Se vulneró la facultad del Municipio actor para participar en la creación y administración de la reserva natural?**

118. La cuestión debe responderse en sentido **negativo**. En efecto, en otro apartado de su demanda, el Municipio actor cuestiona que, en la emisión del decreto reclamado, se vulneró su garantía de audiencia, dado que no se le notificó o llamó para participar en el proceso de designación del área natural protegida en cuestión.

119. Al respecto, lo así argumentado también resulta **infundado**; toda vez que si bien, como se advierte del análisis contenido en el apartado anterior, **el Estado sí estaba obligado a hacer del conocimiento del Municipio el procedimiento que detonó la emisión del decreto cuestionado**; a efecto de que éste, en su caso, participara en el proceso de expedición de la declaratoria, así como en la emisión de los lineamientos necesarios para su regulación, administración y vigilancia; lo cierto es que **existen suficientes evidencias en autos de que dicha vista sí ocurrió**, si bien, no a partir de un instrumento de mayor idoneidad, como lo sería una notificación personal u oficio, sí a partir de diversas publicaciones en el Periódico Oficial del Estado.

120. Al menos una de dichas publicaciones, fue **dirigida expresamente a todos los Municipios y a la sociedad en general**; a fin de que expresaran opiniones, comentarios o sugerencias (**Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, correspondiente al veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, Tomo CLVIII, Número 36**):

**Secretaría  
de Desarrollo  
Sustentable**

2021. CENTENARIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León en coordinación con la Dirección General de Parques y Vida Silvestre, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 13 y 32, apartado b), fracción I, II, X, XII, XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; 1, 5 fracción III, 10, 11, 14 fracción V, y 25 fracción XXII, XXV, XXXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable para el Estado de Nuevo León; 111, 112, 113 y demás relativos del Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León y 62, 63, 64 y demás relativos de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León; artículo 1, 2, 3, 5 fracción V y demás relativos y conducentes a la Ley que Crea al Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León:

**CONVOCA**

A todos los municipios y a la sociedad en general a participar en la consulta pública con sus opiniones, comentarios y/o sugerencias, respecto del:

*"Decreto mediante el cual se declara como Área Natural Protegida en categoría de Reserva Natural Estatal denominándose "Ecosistemas de la Sierra Picachos" la cual cuenta con una superficie total de 99,432.4975557 hectáreas, ubicada en los municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Martín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Sabinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León."*

El mencionado proyecto estará a disposición de los municipios y sociedad en general durante 12-doce días a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo anterior, a fin de recibir sus opiniones, comentarios y/o sugerencias conforme al artículo 11 del Reglamento de Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, en el lugar y horario que a continuación se describe:

- De manera personal, en la Subsecretaría de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, piso 27 de la Torre Administrativa ubicada en Washington número 2000 Oriente, Colonia Obrera en Monterrey, Nuevo León, en horario de 9:00 a 17:00 horas. Las opiniones, comentarios y/o propuestas, se recibirán por escrito y deberán contener nombre, domicilio, correo electrónico y firma de quien la presente.

Cabe señalar que, mediante Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado, en fecha 24 de febrero de 2021, se puso a disposición del público en general el Estudio Técnico Justificativo, relacionado al Proyecto de Decreto en comento. Lo anterior en cumplimiento al artículo 82 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León.

Monterrey, Nuevo León, a los 26 días del mes de marzo del 2021

ATENTAMENTE

C. JOSÉ MANUEL VITAL COUTURIER  
SECRETARIO DE DESARROLLO SUSTENTABLE  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

C. GUSTAVO CECILIO TREVINO VILLARREAL  
DIRECTOR GENERAL DE PARQUES Y VIDA  
SILVESTRE DE NUEVO LEÓN

Torre Administrativa | Piso 26  
Calle Washington 2000 Oriente  
Col. Obrera

el.gob.mx/desarrollosustentable  
Tel. (81) 2993.2100

Nuevo León



121. La legislación ambiental del Estado no prevé para estos casos una notificación personal o por oficio; pues sólo se prevé notificación personal respecto de los propietarios o poseedores de los predios afectados (artículo 85);<sup>27</sup> luego, en principio, no existe impedimento para considerar como válida, la invitación que se hizo a los Municipios para participar en el proceso, a partir de la referida publicación que implicaba un acuerdo de interés general.

122. Además, la **Ley del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León**, categoriza a éste, en los siguientes términos:

#### LEY DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

**"Artículo 2.** El Periódico Oficial, es el órgano informativo del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar, las Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Notificaciones, Avisos y demás actos expedidos por los Poderes del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia."

**"Artículo 10.** Serán materia de publicación en el Periódico Oficial:

**"I.** Las Leyes y Decretos expedidos por el Congreso del Estado, sancionados y promulgados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;

**"II.** Los Acuerdos expedidos por el Congreso;

**"III.** Los Decretos, Reglamentos, Acuerdos del Ejecutivo del Estado;

**"IV.** Los Acuerdos y Circulares de las Dependencias de la Administración Pública del Estado;

**"V.** Los Acuerdos de interés general emitidos por el Poder Judicial del Estado;

<sup>27</sup> **Ley Ambiental del Estado de Nuevo León:**

**"Artículo 85.** Las declaratorias deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Municipal, según sea el caso, y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios, en caso contrario se hará una segunda publicación en dicho medio la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias, una vez publicadas, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o en el Registro Agrario Nacional, según sea el caso."



---

"VI. Los Reglamentos y Acuerdos expedidos por los Republicanos Ayuntamientos, así como los demás documentos que conforme a la Ley deban ser publicados, o cuando se tenga interés en hacerlo;

"VII. Los actos y resoluciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado de Nuevo León y las Leyes, ordenen que se publiquen;

**"VIII. Los actos o resoluciones que por su importancia así lo determine el Gobernador del Estado u otras autoridades;**

"IX. Las actas, documentos o avisos de las entidades paraestatales de la Administración Pública Estatal, que conforme a la Ley, deban ser publicados o se tenga interés en hacerlo; y

"X. Las actas, documentos o avisos de particulares que conforme a la Ley, deban de ser publicados o tengan interés en hacerlo."

---

123. Luego, no resulta extraño que el Gobierno Estatal haya decidido dar aviso de la consulta en cuestión a partir del órgano informativo oficial en cuestión, máxime que, sobre todo las autoridades estatales y municipales de la entidad, como parte de sus funciones, suelen consultar diariamente dicho medio oficial de comunicación.

124. En cualquier caso, **resulta innecesario ampliar la exploración de la idoneidad de la notificación o comunicación realizada al Municipio a partir del Periódico Oficial de la entidad**, como vía para concederle participación en el procedimiento cuestionado, dado que **obra en autos evidencia de que el Municipio actor sí compareció ante la autoridad estatal**; concretamente, ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable, externando diversos comentarios y su objeción al proceso de emisión de la declaratoria cuestionada. Luego, más allá de si el Municipio fue o no debidamente notificado, lo anterior prueba que **el actor tuvo oportuno conocimiento de que se estaba tramitando la declaratoria que ahora reclama**; y, a pesar de ello, se limitó a formular el referido escrito, sin solicitar mayor participación en los trabajos relacionados con la expedición del decreto que nos ocupa, como puede advertirse de la referida comunicación fechada el diecinueve de julio de dos mil veintiuno:


**HIGUERAS**  
**NUEVO LEÓN**

 Administración  
 2018-2021

5034832

C-01257

 Higuera N. L. a 19 de Julio del 2021  
**Asunto: Contestación de Oficio**  
**OFPVS/203/2020 Opinión ETJ**  
**Ecosistemas Sierra de Picachos**
**AL C. SECRETARIO DE DESARROLLO SUSTENTABLE**  
**DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**
**PRESENTE.-**

**JESUS MANUEL RAMIREZ GONZALEZ** mexicano, mayor de edad, servidor público, sin adeudos de carácter tributario y con domicilio para oír y recibir notificaciones en el Palacio Municipal de Higuera, Nuevo León; ante usted con el respeto que su investidura merece comparezco a exponer:

Que, por este conducto, en mi carácter de Presidente Municipal de Higuera, Nuevo León; ocurro a manifestar a usted que tengo conocimiento de la existencia del Proceso de declaratoria del Área Natural Protegida en la categoría de Reserva Natural Estatal denominada "Ecosistemas de la Sierra Picachos". Asimismo comunico a esa Secretaría, con el carácter antes señalado, mi total oposición a que se continúe el proceso de declaratoria referido ya que el Municipio que represento es titular del Fondo Legal de la Copropiedad Rural Higuera que tiene una extensión de 10,000 hectáreas, las cuales resultan afectadas con el proyecto de Reserva Natural mencionado; además tanto dentro del Fondo Legal como en los alrededores existen una gran cantidad de pequeños propietarios y poseedores de tierras a los cuales también se les afecta con dicho proyecto y que no han sido legalmente notificados del mismo para que estén en posibilidad de hacer valer sus derechos. Aunado a lo anterior, el suscrito considera que no se surten los supuestos a que alude el artículo 69 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, ya que los ambientes originales que prevalecían en las tierras en las que se pretende instaurar la Reserva Natural, a la fecha ya han sido significativamente alterados por la actividad humana, toda vez que en una gran extensión son tierras dedicadas a la agricultura, ganadería, así como a diversas actividades productivas y existen áreas de pastizales implantados por el ser humano, por lo tanto se causarían serias afectaciones a los propietarios y/o poseedores de las mismas

**"PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO"**

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Higuera, Nuevo León a fecha de su presentación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE

307  
19 JUL 2021**JESUS MANUEL RAMIREZ GONZALEZ**

Presidente Municipal de Higuera, Nuevo León.

**HIGUERAS**  
NUEVO LEÓN

Juárez 100. Centro, Higuera, N.L. Tel. (825) 248 2001 / 2002 / 2080



125. Como se observa, **sin solicitar participación concreta alguna, la intervención municipal se limitó a oponerse a la declaratoria**, a partir de la existencia del "**Fundo Legal de la Copropiedad Rural de Higuera**s" y a la existencia de diversos propietarios y poseedores de tierras dentro del área afectada.

126. Sin embargo, como ya se refirió, **la declaratoria en cuestión no dispuso de forma alguna la privación de la respectiva propiedad**, sino sólo la imposición de modalidades a la misma, en tanto que las tierras podrían seguirse disfrutando, pero observando la legislación ambiental aplicable.

127. En última instancia, con respecto al fundo Legal, ello tendría más bien **implicaciones sobre los jefes de familia o personas a quienes se hubieren asignado tierras para constituir su patrimonio familiar**; y no sobre el ejercicio directo de facultades competenciales propias del Municipio; que, además, si así fuera, también tendrían que estar sujetas a la observancia de las disposiciones contenidas en la legislación ambiental federal y local que nos ocupa.

128. Por otro lado, lo impugnado por el momento es la declaratoria en sí; y no el programa de manejo del área natural protegida en cuestión, por lo que **el Municipio aún podría participar en la definición de aspectos propios de dicho programa**, sea de forma independiente o a partir de la **participación que se le concedió en el decreto cuestionado en el Consejo Técnico Asesor (artículo décimo)**, lo que permite al Municipio formular propuestas y esquemas de colaboración, coordinación y concertación; pero sobre todo, tener la participación que defiende en el área natural reservada en cuestión.

129. En cualquier caso, lo importante para responder la presente cuestión en sentido negativo, es que **no puede sostenerse que no se brindó al Municipio la oportunidad de participar en la emisión de la declaratoria, ni que no se hizo de su conocimiento el procedimiento respectivo**; ya que, finalmente, tuvo la oportunidad de comparecer ante una autoridad estatal antes de que se publicara el respectivo Decreto; por lo que **finalmente fue escuchado**; y, si bien **la legislación aplicable no impone que su participación tenga carácter vinculatorio**, ni menos que ameritaba especial respuesta en el cuerpo del Decreto, como sí ocurrió respecto de peticiones formuladas por particulares, lo cierto es



que no puede estimarse como vulnerado el que el Municipio actor denomina su derecho de audiencia; y que, más bien, infiere su derecho a participar en la emisión de la declaratoria en cuestión.

130. Esto, primero, porque en estricto sentido, **los Municipios; y, en general, las personas morales oficiales, no son titulares de derechos humanos**,<sup>28</sup> salvo casos excepcionales en que sufran una afectación patrimonial en un plano de igualdad con los particulares,<sup>29</sup> lo que no es el caso.

131. Segundo, porque aun cuando en el cuerpo de este fallo, se ha concedido que para que los Municipios ejerzan la participación que les corresponde en la materia, deben ser informados del respectivo procedimiento; lo cierto es que, en el caso, sí existió un ejercicio de comunicación a partir del Periódico Oficial del Estado, cuya idoneidad no requiere explorarse; dado que, finalmente, el Municipio sí compareció ante la autoridad estatal a cargo del procedimiento respectivo que culminó con la emisión del decreto cuestionado. Esto, sin perjuicio de que el **artículo 111 del Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**, sí dispone la realización de consultas a partir de dicho medio informativo oficial; y, de que, como se desprende de los antecedentes vertidos en este fallo, en realidad, fueron varias las publicaciones que se fueron realizando en dicho Periódico, comunicando la existencia del respectivo proyecto.

132. No pasa desapercibido que, ya cerrada la instrucción, se exhibió una documental en la que se advierte que, desde los inicios del proyecto, se comunicó lo conducente al Municipio; no obstante, dicha prueba no fue relacionada en la respectiva audiencia, ni puede considerarse como un hecho notorio, amén de que no se exhibió en original o copia certificada.

<sup>28</sup> Salvo casos excepcionales en que sufran una afectación patrimonial en un plano de igualdad con los particulares, lo que no es el caso.

<sup>29</sup> Registro digital: 2017263. "PERSONA MORAL OFICIAL. CUANDO ES PARTE DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE Y CUANDO DE LA RELACIÓN SUBYACENTE NO SE ADVIERTA QUE ACUDE A DEFENDER UN ACTO EMITIDO DENTRO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS QUE TIENE ENCOMENDADAS.". [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 875. 1a./J. 16/2018 (10a.).





133. En cualquier caso, tal como lo expusieron los órganos demandados y se advierte de las constancias de autos, la Secretaría de Desarrollo Sustentable local sí informó del procedimiento en el Periódico Oficial del Estado.

134. En conclusión, se consideran **infundados** los planteamientos que formula el Municipio actor respecto de la supuesta vulneración al que indica es su derecho de audiencia, derecho a que se le hubiera hecho del conocimiento el procedimiento correspondiente a la emisión del decreto reclamado o a participar en el mismo, ya que las evidencias de autos indican que dicha participación sí tuvo lugar.

## XII. CONSEJO TÉCNICO ASESOR

### ¿Las reglas previstas para la integración y funciones del Consejo Técnico Asesor, vulneran la esfera competencial y autonomía del Municipio actor?

135. Finalmente, el Municipio actor también cuestiona que las reglas previstas para la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Asesor vulneran su autonomía y libertad municipal; dado que otros Municipios tendrían injerencia en decisiones que competen a su territorio.

136. Esto, porque en opinión del actor:

#### MOTIVOS DE DISENSO RESPECTO DEL CONSEJO TÉCNICO ASESOR

"a) El Ejecutivo Local interfirió en los principios de autonomía y libertad municipal consagrados en la Carta Magna, ya que **dota al Consejo Técnico Asesor de facultades y atribuciones que, según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le corresponden al Municipio.**

"b) **Entre las facultades que se encuentran: conducción y evaluación de la política ambiental; formulación de programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de la ley; la formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.**

"c) **Con la integración del órgano respectivo, se invaden competencias entre los Municipios toda vez que, cada uno de los Municipios involucrados mantiene voz y voto dentro del referido consejo.**





"Lo anterior, **permite que los Municipios tomen decisión que impacten en la territorialidad de otros Municipios**, lo que, con ello, lleva a la vulneración de los principios de territorialidad, autonomía y de personalidad de cada Municipio previstos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"d) La integración del Comité se llevará a cabo, a través de un vocal que deberá ser designado por el presidente municipal, **soslayando que la Máxima Autoridad del Municipio se encuentra investiga (sic) en el Cabildo del mismo.**"

137. Lo planteado también resulta **infundado** y la cuestión debe ser respondida en sentido **negativo**; atendiendo a que, el Municipio actor, concede al Consejo Técnico Asesor una naturaleza y funciones que no le son asignadas así en el decreto reclamado.

138. En efecto, el **Consejo Técnico Asesor** es sólo un **órgano consultivo** previsto en el **artículo 84, fracción VI, de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León**;<sup>30</sup> y, en efecto, dispuesto en esa calidad en el decreto que se cuestiona.

139. Luego, el referido Consejo, propiamente no tiene funciones ejecutivas ni de decisión; sino **funciones de orden propositivas y de mero seguimiento**, como se desprende de su propia denominación y de los artículos décimo y décimo primero del decreto que nos ocupa:

#### DECRETO IMPUGNADO

"**ARTÍCULO DÉCIMO.** Se constituye un Consejo Técnico Asesor, en lo sucesivo el 'Consejo', que **será un órgano consultivo, asesor y propositivo de carácter honorífico**, el cual tendrá por objeto establecer y vigilar la conservación, uso y aprovechamiento racional y controlado del área natural protegida Ecosistemas de la Sierra Picachos.

"El Consejo tendrá como propósito el seguimiento y evaluación del programa de manejo del área natural protegida denominada Ecosistemas de la Sierra Picachos,

<sup>30</sup> "Artículo 84. Las declaratorias para el establecimiento, preservación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

"...

"VI. Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de un **Consejo Técnico Asesor**, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área natural; y ..."



en colaboración con el Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León, así como de cualquier otro organismo de los tres niveles de Gobierno que el Consejo determine, incluyendo la participación de la sociedad civil. ..."

**"ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** El Consejo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"I. Brindar seguimiento y evaluación al programa de manejo del área natural protegida denominada 'Ecosistema de la Sierra Picachos', así como promover la actualización del mismo;

"II. Promover la constitución de fideicomisos, fondos o cualquier mecanismo financiero para establecer el manejo, control y administración del Ecosistema.

"III. Formular y supervisar los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa;

"IV. Vigilar y evaluar el cumplimiento de cada uno de los objetivos y reglas planteadas;

"V. Establecer las reglas, estrategias de coordinación, vinculación y colaboración para la reserva estatal, procurando el desarrollo y mejora de los suelos, agua, vegetación, fauna, y en general, todos aquellos elementos y condiciones ambientales;

"VI. Promover la colación y coordinación con diversas dependencias del sector público en los tres niveles de gobierno de la Administración Pública y demás organismos y entidades privadas y sociales.

"VII. Fomentar y promover la realización de eventos y actividades artísticos, deportivos, académicos y culturales que tengan por objeto la convivencia e integración familiar, la cultura ambiental, el respeto por los espacios naturales y el conocimiento de la riqueza natural.

"VIII. Concertar y promover la realización de diversos convenios y acuerdos de colación con organismos e instituciones del sector público, privado y social, así como personas físicas interesadas;

"IX. Promover la colaboración, coordinación y concertación de acciones con las dependencias del sector público en los tres niveles de gobierno.

"X. Promover y organizar campañas permanentes de protección, inspección, vigilancia y seguridad del área natural protegida;

"XI. Formular los estudios, propuestas, trabajos, análisis, opiniones y recomendaciones que sean acordes y necesarios para la protección, conservación y preservación del área natural protegida; y



---

"XII. Las demás que le confieran las disposiciones legales de la materia, el presente decreto, o bien el programa de manejo del área natural protegida."

---

140. Así, aunque no pasa desapercibido el uso de términos afines a la vigilancia o a la supervisión; lo cierto es que el referido **Consejo Técnico Asesor, propiamente no es una autoridad**, pues, en dado caso, **dichas funciones sólo podría llevarlas a cabo en el marco de la naturaleza consultiva, de asesoría, propositiva; y, además honorífica previstas en el Decreto.**

141. Esto es, de la lectura de las atribuciones otorgadas al Consejo no se advierte ninguna facultad que implique la realización de actos positivos o negativos que afecten derechos y obligaciones de los particulares, ni de los Municipios cuyo territorio forma parte del Ecosistema Sierra de Picachos. Por el contrario, sus funciones se limitan a realizar actos de promoción, de investigación y vigilancia del área natural protegida; lo que de ninguna forma puede tener incidencia vinculatoria en el ámbito competencial del Municipio actor, ni menos en su autonomía o libertad.

142. Bajo dicho contexto, no es válido afirmar que los Municipios que integran el Consejo, interferirán indebidamente en las competencias de otros Municipios; ya que, nuevamente, la naturaleza del referido Consejo rompe con dicha aseveración.

143. En suma, el Consejo Técnico Asesor, en función de las facultades que tiene dispuestas en el decreto cuestionado, no emite actos de autoridad que impacten en la esfera de atribuciones de los Municipios, ni siquiera de personas físicas o morales. Por el contrario, sus atribuciones se centran en promover el desarrollo, la protección, el cumplimiento y la colaboración de los tres órdenes de gobierno para la inspección y vigilancia del área natural protegida.

144. A partir de ello, es también **infundado** que siendo el órgano máximo del Municipio el Cabildo, el presidente municipal esté impedido para designar a su representante en el Consejo Técnico Asesor; ya que, finalmente, no se está delegando una competencia o nombramiento propia del Ayuntamiento, sino únicamente se habilita la posibilidad de que los alcaldes puedan designar a representantes del Municipio en dicho Consejo.



145. En último caso, ello en nada impide que si así lo determina el presidente municipal o resulta exigible en la regulación municipal, se pueda consultar al cabildo sobre la designación en cuestión.

146. En consecuencia, puede concluirse que las reglas previstas para el Consejo Técnico Asesor no vulneran la esfera competencial del Municipio actor, ni menos su autonomía o libertad.

### XIII. DECISIÓN

147. Toda vez que han resultado **infundados, en su totalidad**, los conceptos de invalidez que hizo valer el Municipio actor en su demanda, se concluye que la presente controversia constitucional es infundada; y, que debe reconocerse la validez del decreto impugnado.

Por lo expuesto y fundado:

#### SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del "**Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de Reserva Natural Estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León**", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

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

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



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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 35/2003 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1373.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 17/2018, 212/2018, 72/2008 y 31/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 y 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826; 12, Tomo II, 12, abril de 2022, página 1175, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 15 y Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 838, con números de registro digital: 30391, 30524, 23269 y 22931, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 194/2021, respecto de las consideraciones del estudio de fondo en el apartado XI. Participación: "Derecho de Audiencia".

1. En sesión de primero de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió el medio de regularidad constitucional citado al



rubro en el que analizó la constitucionalidad y **reconoció la validez**<sup>1</sup> del "Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de Reserva Natural Estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de ... Higuera, ... y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León".

2. En este voto concurrente desarrollo las razones diferenciadas respecto del apartado citado al rubro.
3. La sentencia **declaró infundado** el argumento del Municipio actor relativo a que se vulneró su garantía de audiencia en tanto que no se le notificó o llamó para participar en el proceso de designación del área natural protegida (en adelante, "ANP") en cuestión.
4. Al respecto, la sentencia argumentó que la única participación que el Poder Ejecutivo está a obligado a otorgar a los Municipios sobre la creación de una ANP estatal es, simplemente, "darle vista". En el caso, la sentencia expone que el Poder Ejecutivo Local dio vista a los Municipios por medio de diversas publicaciones en el Periódico Oficial del Estado y, en consecuencia, se respetó el derecho de los Municipios para participar en la creación y administración de las reservas naturales conforme al artículo 115, fracción V, inciso g), de la Constitución Federal. Por tanto, se **reconoció la validez** del decreto impugnado respecto de este tema.
5. Estoy a favor del sentido de reconocer la validez del decreto impugnado, pero **no comparto el estudio realizado en el apartado citado al rubro** por las razones que expongo a continuación.
6. De manera particular, no concuerdo con la interpretación que realiza la mayoría del **artículo 115, fracción V, inciso g), de la Constitución Federal** que prevé la facultad municipal de participar en la creación de áreas naturales protegidas y en el ordenamiento ecológico del territorio, en el estudio del primer y segundo argumento.

<sup>1</sup> Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por unanimidad de cinco votos** de la señora y señores Ministros, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).



7. La sentencia dota de contenido a esta disposición constitucional –que regula un importante ámbito competencial del Municipio– a partir de lo que dice la legislación local y, al hacerlo, la participación del Municipio se ve increíblemente disminuida a "darse por enterada" de la decisión del Poder Ejecutivo Local respecto al territorio municipal.
8. Esta conclusión pierde de vista que la participación municipal puede ser una herramienta valiosa para establecer los objetivos y la división polygonal del ANP, así como su plan de manejo, a partir de la información que el Municipio pueda brindar sobre las características del territorio, las principales actividades económicas que se llevan a cabo en el lugar, el estado de conservación del área, los recursos naturales prevalecientes en la zona, etcétera.
9. Es decir, la participación municipal no debe ser vista **necesariamente** como un obstáculo para los objetivos de conservación, ni como un mero trámite que se limita a "darlos por enterado" de una decisión que afecta de manera material su territorio.
10. Asimismo, es importante notar que el Constituyente incorporó en la misma disposición constitucional la participación en la creación de zonas de reserva y la participación en la elaboración y la aplicación del ordenamiento ecológico del territorio.
11. Por ello, considero que la participación de los Municipios en la creación de zonas de reservas ecológicas y en el ordenamiento ecológico del territorio tiene que ser visto a través del lente del sistema nacional de planeación democrática. De esta perspectiva, la participación de los distintos órdenes de gobierno debe ser auténtica y significativa.
12. Es decir, los intereses y preocupaciones de los distintos actores que participan en estas herramientas de política ambiental deben ser tomados en cuenta y valorados seriamente, puesto que no se trata de una participación simbólica o de mero trámite.
13. En ese orden, es importante destacar que la planeación ecológica del territorio y la creación de una ANP comparten importantes puntos de toque.
14. Por ejemplo, la ordenación ecológica del territorio permite clasificar un determinado territorio conforme a la naturaleza y características de los ecosistemas existentes, así como el impacto que los asentamientos humanos han generado en dichos ecosistemas; por su parte, las áreas naturales protegidas deben esta-



blecerse en lugares que no han sido significativamente alterados por las actividades del ser humano, o que sus ecosistemas requieren ser preservados.

15. Asimismo, uno de los objetivos de la ordenación ecológica es el de determinar lineamientos y estrategias ecológicas de preservación y restauración de ecosistemas; mientras que una ANP se establece precisamente con el fin de preservar y restaurar un ecosistema.
16. Así, los instrumentos de una adecuada planeación ambiental, como lo es la ordenación ecológica del territorio, no están disociados de las distintas acciones de conservación que prevé el marco jurídico, como lo es la creación de una ANP. Incluso, éstos pueden demostrar que la creación de una determinada ANP no es arbitraria, ni afecta de manera desproporcionada el territorio de un Municipio. Por ejemplo, podría ayudar a desestimar los argumentos de un Municipio que, habiendo participado en la ordenación ecológica del territorio en donde se haya determinado que cierta parte de su territorio tenía vocación de preservación o conservación, alegue en un medio de control lo contrario.
17. En este sentido, considero que para dar una adecuada contestación a los planteamientos de los Municipios en este tipo de casos, es necesario requerir en la instrucción del asunto al Poder Ejecutivo Local correspondiente que presente la ordenación ecológica del territorio correspondiente, en el caso de que exista.
18. En este caso, sin embargo, el único Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio es uno regional que abarca tres entidades federativas: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En ese Programa ya se contempla el ANP de carácter estatal que nos ocupa, aunque en una menor extensión.
19. Asimismo, comparto con la sentencia que el Municipio actor se opuso de manera categórica y deficiente al proyecto de declaratoria impugnado, sin argumentar o mostrar evidencia sobre la falta de idoneidad de declarar una ANP en su territorio. Ello, aunado a que no logró desvirtuar aspecto alguno del estudio técnico justificativo que el Poder Ejecutivo Local utilizó como fundamento para emitir la declaratoria impugnada.

Por las razones expuestas, comparto el sentido de la sentencia, pero me separo de algunas de sus consideraciones

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 194/2021.

En sesión celebrada el primero de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 194/2021. Se buscó determinar si la emisión del "Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de Reserva Natural Estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León", publicado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, transgredía las competencias del Municipio de Higuera, Nuevo León.

Presento este voto concurrente, pues si bien comparto el sentido mayoritario en cuanto a reconocer la validez del decreto impugnado, considero pertinente exponer consideraciones adicionales.

### **I. Fallo mayoritario**

En la sentencia, esta Primera Sala resolvió que la controversia constitucional promovida por el Municipio de Higuera, Nuevo León, era procedente, pero infundada, y por ello reconoció la validez del "Decreto que declara como área natural protegida, en categoría de Reserva Natural Estatal denominándose 'Ecosistemas de la Sierra Picachos' una superficie total de 99,432.49755577 hectáreas, ubicada en los Municipios de Agualeguas, Cerralvo, Doctor González, Higuera, Marín, General Zuazua, Sabinas Hidalgo y Salinas Victoria, todos del Estado de Nuevo León", publicado mediante decreto en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, mismo que fue impugnado por el Municipio de Higuera.

En esencia, el Municipio actor planteó que la declaratoria contenida en el decreto vulneraba la esfera de competencias del Municipio relativa a la zonificación, desarrollo urbano, utilización del suelo y protección ambiental al incluir en dicha declaratoria a varios predios que se encuentran dentro de los límites territoriales municipales. Por otro lado, sostuvo que no fue recibida ninguna notificación o llamamiento a participar en el proceso que dio lugar al decreto impugnado. Por último, argumentó que el Consejo Técnico Asesor que estableció el decreto impugnado contaba con una integración y atribuciones que interferían con las propias atribuciones del Municipio y vulneraban su autonomía. En el mismo sentido, también estimó que lo anterior invadía las competencias entre Municipios al otorgarle voz y voto a varios Municipios dentro de dicho órgano.



La Primera Sala concluyó que no se vulneró el ámbito competencial del Municipio de Higueras. Para sustentar lo anterior, retomó consideraciones expuestas en la controversia constitucional 72/2008<sup>1</sup> en donde se analizó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el proceso legislativo de la reforma constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983 en la materia. Asimismo, también parte de lo establecido en la controversia constitucional 212/2018<sup>2</sup> para estudiar diversas disposiciones de la Constitución y la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León de las cuáles advirtió que existe una facultad del Ejecutivo de dicha entidad federativa para emitir decretos que contengan declaratorias para el establecimiento de reservas naturales estatales, con la condición de que se cuenta con la participación de los Municipios. En ese contexto, la Primera Sala señaló que podría entenderse que es necesario que la declaratoria se haga del conocimiento de un Municipio para que manifieste lo que a sus intereses convenga, pero esto no implica que el Ejecutivo Estatal se encuentre obligado a contar con el visto bueno o consentimiento del Municipio que pueda resultar afectado.

En cuanto a la facultad del Municipio actor para participar en la creación y administración de la reserva natural estudiado en el segundo apartado, la Primera Sala consideró infundados los planteamientos por el Municipio actor al respecto. Si bien es cierto que el Estado sí estaba obligado a hacer de su conocimiento el procedimiento que dio lugar al decreto impugnado, también lo es que sí se cumplió con lo anterior, tal como puede advertirse de la publicación del procedimiento referido en el Periódico Oficial del Estado en el que se convocaba a consulta pública a los Municipios y a la sociedad general, con fecha de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno. En todo caso, se agregó que el Municipio actor aún tenía oportunidad de participar por sí o a través del Consejo Técnico Asesor contemplado en el decreto impugnado.

Con respecto a las funciones y la integración del Consejo Técnico Asesor que se prevé en el decreto impugnado, la Primera Sala estimó que no vulneraban la esfera competencial y la autonomía del Municipio actor. En ese sentido, se destacó que el Consejo no es propiamente una autoridad, sino un órgano consultivo. Así, se puntualizó que sólo puede llevar a cabo sus funciones en el marco de una naturaleza consultiva, de asesoría, propositiva y honorífica. Por otro lado, señaló que sus atribuciones no conllevan la realización de actos positivos o negativos que afecten derechos y obligaciones de los particulares o de los Municipios.

<sup>1</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de doce de mayo de dos mil doce bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>2</sup> Resuelta en sesión de la Primera Sala de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



## II. Razones de disenso

Si bien coincido con el sentido mayoritario, considero que es posible robustecer la respuesta a lo argumentado por el Municipio actor en cuanto a que la integración y atribuciones del Consejo Técnico Asesor vulneran su esfera competencial y autonomía, a pesar de que coincido con el sentido mayoritario en cuanto a que resultan infundados dichos planteamientos.

En este sentido, el Municipio actor reclamó (entre otras consideraciones) que el establecimiento de dicho órgano consultivo violó su autonomía por estar compuesto de representantes de otros Municipios, ya que esto permitiría que los Municipios tomen decisiones que impactan en la territorialidad de otros Municipios. A este argumento subyace una premisa en el sentido de que cada Municipio debería tomar decisiones solamente en las fracciones de Área Natural Protegida que se encuentren dentro de sus respectivos territorios.

Sin embargo, considero que lo sostenido por el Municipio actor en este particular haría impracticable la protección del medio ambiente a través del régimen de Áreas Naturales Protegidas. Lo anterior debido a que una afectación en una parte del ecosistema puede repercutir en el resto, por lo que es necesario entender cada área natural protegida como un ecosistema o unidad.

Por ello, estimo que un argumento adicional al que brinda la sentencia es que la regulación del Consejo Técnico Asesor obedece precisamente a que un régimen de protección de áreas naturales responde a unidades ecosistémicas, y no a divisiones político-geográficas. Si bien las facultades del Consejo Técnico Asesor podrían considerarse parte de la "política ambiental" que queda a cargo de los Municipios, regular las áreas naturales protegidas de una manera diversa volvería impracticable la protección del medio ambiente en esta materia. En ese sentido, es importante que exista un órgano que pueda coordinar y promover la protección del ecosistema en cuestión. Así, considero que esta forma de entender las competencias municipales incorpora de mejor forma los principios que rigen la protección del medio ambiente.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 212/2018 y 72/2008 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 1175, con número de registro digital: 30524, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 15, con número de registro digital: 23269.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 5/2015.**

1. En sesión del treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Primera Sala resolvió la controversia constitucional citada al rubro, determinando parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente, y sobreseer en los términos indicados, así como declarar la invalidez de una recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, al considerar que en ella se determinó como objeto de la recomendación cuestiones que atañen a la función jurisdiccional, en exceso de los límites competenciales de la referida Comisión, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.
2. No comparto la decisión de la mayoría por las siguientes razones.
3. En mi opinión, la resolución del presente asunto exige la respuesta a la pregunta si conforme al parámetro constitucional ¿los organismos locales de protección de derechos humanos tienen facultades para analizar y emitir recomendaciones en contra del retardo en la resolución de los recursos de apelación del Poder Judicial Local?
4. De conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, las Comisiones Locales pueden emitir recomendaciones respecto de la función administrativa de los Poderes Judiciales Locales. Así, contra lo resuelto por la mayoría, en mi opinión, no todos los actos u omisiones realizados por los órganos judiciales en el trámite de un caso o juicio son por esa sola razón jurisdiccionales.
5. La función jurisdiccional es aquella que, ejercida respecto del trámite de un proceso, implica el ejercicio de una potestad relativa al ejercicio de un criterio jurídico tendiente a la finalización del referido trámite la misma emisión de un acuerdo, interlocutoria o decreto, o decisión judicial propiamente hablando. Por tanto, en mi opinión, aquellas actuaciones que no reúnan estas propiedades deben encuadrarse como una actuación administrativa para efectos de la aplicación del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, como son justamente las relacionadas con la administración de los recursos materiales y humanos de los tribunales para cumplir y hacer cumplir los referidos criterios jurídicos, respecto de lo cual versan las recomendaciones hoy invalidadas.



6. En el caso concreto, a través de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora el veinticinco de noviembre de dos mil catorce en el expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, la Comisión recomendó al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora tomar diversas acciones al advertir que la autoridad judicial había violado la garantía de debido proceso de un ciudadano debido al retardo excesivo en la notificación del auto de formal prisión dictado en su contra.
7. En mi opinión, la dilación en la notificación del auto de formal prisión al imputado si bien forma parte del proceso penal y se encuentra bajo las facultades de dirección procesal del Juez, debe entenderse que carece de las propiedades que invisten a una actuación del imperio judicial, pues a través de ella, el órgano judicial no resuelve ninguna incidencia dentro del proceso, ni emite decisión alguna –en la forma de acuerdo, interlocutoria o decreto–, sino que se trata de una actuación administrativa, que se lleva a cabo al margen del criterio independiente del Juez o Jueza, pues no requiere de su parte la construcción de una solución normativa a una interrogante o cuestionamiento ya sea incidental al proceso o al fondo del asunto. Así, debe calificarse como una actuación administrativa que integra el ámbito sobre el cual los organismos locales de protección de derechos humanos pueden desplegar sus facultades constitucionales.
8. Considero que la determinación de cuáles actuaciones judiciales al interior de un proceso judicial son propiamente jurisdiccionales o cuáles administrativas debe realizarse caso por caso y de manera progresiva, ya que no existe un criterio clasificador útil que pueda determinar de antemano todos los supuestos; sin embargo, debe identificarse como una propiedad relevante para efectos de calificar a una actuación como jurisdiccional si está estrechamente vinculada con el ejercicio de una potestad decisonal del juzgador de tal manera que a través de su evaluación lo que se busca cuestionar en realidad es la solución normativa a un cuestionamiento jurídico surgido dentro del procedimiento que, por virtud del principio de división de poderes, debe estar revestido del valor de independencia judicial; si, por el contrario, la actuación judicial carece de estas propiedades y se vincula más con la administración o gobierno del órgano judicial –la asignación de recursos materiales y humanos– para el despacho y diligencia de esas decisiones, entonces, éstas pueden calificarse como administrativas.
9. Así, la dilación en la notificación del auto de formal prisión al imputado, en mi opinión, no es una cuestión que deba integrarse en el ejercicio normal del criterio judicial –ni por tanto debe estar resguardado por el principio de inde-



pendencia judicial–, ya que ello debería ser parte normal del funcionamiento de los tribunales y se vincula con la administración de los recursos materiales y humanos de éstos.

10. Sostener lo contrario, supondría reconocer que la determinación del momento "adecuado" para notificar una actuación debe corresponder decidir a los tribunales conforme a su criterio, cuando ello se encuentra predeterminado por reglas específicas y su cumplimiento debe escapar a cualquier criterio judicial. El cumplimiento de los plazos debe venir asegurado por una buena administración del Poder Judicial. En esta medida, como la referida dilación se vincula más con las funciones administrativas, debe reconocerse la validez de las recomendaciones impugnadas.
11. Por estas razones, en mi opinión, esta Sala debió reconocer la validez de la recomendación impugnada, ya que ésta versa sobre cuestiones administrativas y no sobre los méritos del ejercicio de competencias propiamente jurisdiccionales.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 5/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 994, con número de registro digital: 29551.

**Tercera Parte**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN







**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. METODOLOGÍA APLICABLE PARA DETERMINAR EL ÓRGANO COMPETENTE PARA SU RESOLUCIÓN, ANTE UNA DENUNCIA QUE INCLUYE DOS O MÁS SENTENCIAS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UNA MISMA REGIÓN, SOBRE LOS CUALES EJERCE JURISDICCIÓN UN MISMO PLENO REGIONAL.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 70/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL SEGUNDO  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRA-  
TIVA DEL NOVENO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLE-  
GIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMO  
PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS,  
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN APOYO DEL TRI-  
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
VIGÉSIMO CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2023. MAYORÍA DE  
CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK  
Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÁ VOTO PARTICU-  
LAR. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: JOEL  
ISAAC RANGEL AGÜEROS.



## ÍNDICE TEMÁTICO

|      | Apartado                                 | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Páginas |
|------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| I.   | <b>Competencia</b>                       | La Segunda Sala es parcialmente competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 3-17    |
| II.  | <b>Legitimación</b>                      | La denuncia fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 17      |
| III. | <b>Improcedencia de la contradicción</b> | La contradicción es improcedente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 17-18   |
| IV.  | <b>Decisión</b>                          | <p>PRIMERO.—<b>Esta Segunda Sala es legalmente incompetente</b> para pronunciarse sobre la contradicción de criterios denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (al resolver el amparo directo 138/2022) y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito (al resolver el amparo directo 218/2021).</p> <p>SEGUNDO.—Remítanse los autos al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en términos del considerando I de la presente ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—Es <b>improcedente</b> la contradicción de criterios denunciada, respecto del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito (al resolver el amparo directo 699/2018).</p> | 18-19   |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintiocho de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la probable contradicción de criterios planteada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito.

El problema jurídico por resolver para esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si tiene competencia para pronunciarse y, en su caso, si es procedente la contradicción de criterios denunciada.

### ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido vía electrónica el trece de marzo de dos mil veintitrés en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron una posible contradicción entre los criterios sustentados por dicho órgano jurisdiccional (al resolver el amparo directo 138/2022), el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito (al resolver el amparo directo 699/2018) y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito (al resolver el amparo directo 218/2021), con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región.

2. **Trámite de la denuncia.** Por auto de veintidós de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y la registró con el expediente 70/2023; además, consideró que se actualizaba la competencia de la Segunda Sala al versar el asunto sobre materia de su competencia (administrativa). Asimismo, turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para su estudio.

3. **Avocamiento en la Segunda Sala.** El catorce de abril de dos mil veintitrés, la Segunda Sala se avocó al conocimiento de la contradicción de criterios y ordenó enviar los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.



## I. Competencia

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **parcialmente competente** para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>1</sup> de la Constitución Federal; 226, fracción II,<sup>2</sup> de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII,<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero<sup>4</sup> del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,

<sup>1</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>3</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>4</sup> "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y



publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés,<sup>5</sup> toda vez que, en el escrito de denuncia se hizo referencia a criterios que se sustentaron por órganos jurisdiccionales que, al menos uno de ellos, pertenece a distinta Región que los restantes, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. Respecto de la distribución de competencias para resolver las contradicciones de criterios, conviene destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, se reformó el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

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

" ...

**"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios** en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno **podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.**

<sup>5</sup>La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

" ...

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>5</sup> Modificado mediante instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de dos mil veintitrés.



**"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios** al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar **la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.**

" ...

**"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios** en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar **la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria,** para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

6. Como se advierte de la transcripción que precede, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, cuando existan contradicciones de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma Región, compete resolver al Pleno Regional respectivo.

7. Asimismo, se aprecia que, si bien las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen competencia para seguir resolviendo contradicciones de criterios, ello se refiere a supuestos diversos, es decir, a las que se entablen entre los propios Plenos Regionales, así como las que se originen entre las Salas del Alto Tribunal.





8. Ahora, de la exposición de motivos que remitió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, que fungió como Cámara de Origen de la reforma constitucional de referencia, se advierte lo siguiente:

"2. Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito."

"Se plantea modificar diversas disposiciones de la Constitución sustituyéndose los Plenos de Circuito por Plenos Regionales, estableciendo expresamente a los nuevos órganos colegiados como depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Con el objetivo de **ampliar el ámbito de competencia por cuestión territorial, una región estará conformada por varios circuitos**, siendo el Consejo de la Judicatura Federal quien definirá las regiones que ahora se integrarán en Plenos Regionales.

**"Los Plenos Regionales resolverán las contradicciones de criterios que se generen por los distintos circuitos que conformen sus territorios, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios circuitos de una misma región.** Con la nueva configuración **las contradicciones se resolverán con prontitud** y se evitará que los magistrados que integren los Plenos Regionales no se sientan vinculados a 'representar a su circuito' como ocurrió con **el esquema de Plenos de Circuito, los cuales han tenido poca funcionalidad.**"

"En tal sentido, se prevé que las leyes establecerán la integración y funcionamiento de los Plenos Regionales."

6. Por su parte, el artículo 226<sup>6</sup> de la Ley de Amparo, establece:

**"Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

" ...

<sup>6</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

" ...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."



"III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de criterios, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por mayoría.

"La resolución que decida la contradicción de criterios, no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron los criterios contendientes."

7. Finalmente, el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé lo siguiente:

"**Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

8. En este punto cabe destacar que, en relación con la creación de los Plenos Regionales, en la exposición de motivos que dio origen a la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, así como a la reforma a la Ley de Amparo, se estableció lo siguiente:

"Es de destacar que los ejes principales de dicho proyecto de Decreto consisten en lo siguiente:

" ...

"• **Establecimiento de Plenos Regionales**, en sustitución a los Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación **encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción**, así como todos los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales.



" ...

#### "4. Creación de los Plenos Regionales

"Se incorporan los Plenos Regionales como órganos del Poder Judicial de la Federación, se establece su integración por tres magistrados ratificados que durarán tres años en su encargo, pudiendo ser designados para un nuevo periodo. Además de atribuciones para la resolución de contradicciones de criterios entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a su región, se les otorga competencia para resolver todos los conflictos competenciales entre órganos jurisdiccionales que se susciten en el país.

#### "5. Actualización de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

" ...

"Finalmente, el Alto Tribunal, a través de sus Salas, ya no conocerá de conflictos competenciales entre autoridades jurisdiccionales del país (pues ello corresponderá a los Plenos Regionales), y **únicamente conocerá las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones** (las que se susciten entre tribunales colegiados de circuito de una misma región corresponderán al Pleno Regional competente). En este sentido, **si el objetivo es que la Suprema Corte se avoque a sus funciones constitucionales, es menester que ya no conozca de controversias o trámites que involucren una mera cuestión de legalidad.**

" ...

"V. LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

" ...

"3. Se modifica la contradicción de tesis por contradicción de criterios y se elimina la jurisprudencia por sustitución.



**"Aunque, con la creación de los Plenos Regionales la Suprema Corte resolverá menos contradicciones –lo cual la ayuda a enfocarse en los asuntos de mayor relevancia constitucional–** se mantiene que la Suprema Corte fije jurisprudencia por contradicción, ya que dicho mecanismo ha ayudado a unificar criterios y generar seguridad jurídica. No obstante, se precisa que la contradicción se da entre criterios y no entre tesis. ..."

9. Pues bien, de las normas y procesos legislativos antes referidos, se aprecia que, entre los objetivos de la creación de los Plenos Regionales, se encuentra:

- Que los Plenos Regionales sean los encargados de resolver las contradicciones de criterios entre los Tribunales Colegiados de los diversos Circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción.
- Ampliar la competencia territorial, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios Circuitos de una misma Región.
- Mejorar el esquema de los Plenos de Circuito, que fue poco funcional.
- Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva menos contradicciones, lo cual la ayuda a enfocarse en los asuntos de mayor relevancia constitucional.

10. De lo antes expuesto, se advierte que el sistema de resolución de contradicción de criterios, a través de los Plenos Regionales, obedece a la implementación de un sistema que permita que la jurisprudencia que establezcan sea obligatoria en una circunscripción territorial mayor a aquella en la que operaban los Plenos de Circuito, es decir, tal obligatoriedad ahora se extenderá a varios Circuitos, con lo cual se logra mayor certeza jurídica al unificar, con más rapidez, los criterios de una mayor cantidad de órganos jurisdiccionales.

11. También queda en evidencia que se trata de un sistema piramidal, en el cual los criterios diversos sostenidos por los Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, se unifican a través de la resolución que emita el Pleno Regional que tenga competencia sobre tales órganos jurisdiccionales y, sólo después de esa unificación, procederá la contradicción de criterios ante la Suprema Corte de



Justicia de la Nación, cuando existan decisiones divergentes entre los Plenos Regionales, así como en los casos residuales en los que éstos no tengan competencia.

12. En efecto, ese sistema piramidal también se advierte de la circunstancia consistente en que, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue teniendo facultades para conocer de contradicciones de criterios, ello se limita a los casos en que los Plenos Regionales emitan criterios disímiles o a los supuestos residuales en que la contradicción se entable entre Tribunales Colegiados que se encuentran en la circunscripción territorial de diversos Plenos Regionales.

13. Todo lo anterior, abona a la otra finalidad u objetivo que se advierte de la reforma judicial de mérito, esto es, que este Alto Tribunal conozca de menos contradicciones de criterios, para enfocar sus esfuerzos en la resolución de los temas constitucionales de mayor relevancia.

14. Así, de los preceptos citados se advierte que los Plenos Regionales cuentan con la competencia originaria para resolver las contradicciones de criterios sostenidos entre los Tribunales Colegiados de Circuito que se encuentran en su misma Región.

15. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, a través del Pleno o sus Salas, si bien seguirá conociendo de contradicciones de criterios, lo cierto es que ello será sólo de los supuestos de su propia competencia constitucional (entre criterios de los propios Plenos Regionales o de las Salas del Alto Tribunal), así como en aquellos que no encuadran en el ámbito competencial de los Plenos Regionales, es decir, en los casos o supuestos residuales, como cuando la divergencia de criterios se origina entre Tribunales Colegiados de Circuito que pertenecen a diferente Pleno Regional.

16. Ahora, pese a que la distribución competencial para la resolución de contradicciones de criterios antes descrita es meridianamente clara, existen ocasiones en que la forma en que se plantean las denuncias respectivas genera confusión respecto de la metodología con la cual deben analizarse para determinar cuál es el órgano con facultades para realizar el pronunciamiento correspondiente.



17. En efecto, en ocasiones las denuncias de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito incluyen un número elevado de sentencias, que pueden ser emitidas por órganos que se ubiquen en la misma circunscripción territorial sobre la cual ejerce jurisdicción un Pleno Regional u otro.

18. Al respecto, debe aclararse que el escrito de denuncia de la contradicción de criterios constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer.

19. En ese orden de ideas, la denuncia tiene un propósito de carácter formal consistente en originar el trámite de la contradicción de criterios, pero no limita ni vincula al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos en que fue planteada, ni a tener que dilucidar un punto jurídico específico, ni mucho menos puede alterar cuál es el órgano competente para resolver, así como tampoco puede tener el efecto de dotar de competencia a un órgano que legalmente no cuenta con ella.<sup>7</sup>

20. En ese contexto, cuando en una denuncia de contradicción de criterios planteada ante este Alto Tribunal, se haga referencia a varias sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito, la metodología que debe seguirse (para respetar el sistema piramidal de distribución de competencias, así como las finalidades de las reformas constitucionales y legales, antes descritas) es la siguiente:

<sup>7</sup> Al respecto, son aplicables por el criterio que informan, las tesis 2a. V/2016 (10a.) y 2a. LXIX/2008, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, de rubros siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1292, registro digital: 2011246, así como: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL TEMA DE LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS, PRECISADO EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL TRIBUNAL EN PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA QUE SU ANÁLISIS SE LIMITE A ESE PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 226, registro digital: 169712.



a) En primer lugar, deberá determinarse si son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional.

b) De ser así, se hará la declaratoria de incompetencia legal respectiva y se remitirá al Pleno Regional que corresponda.

c) Sólo en caso de que aún sobren sentencias, referidas en la denuncia correspondiente, que no actualicen la facultad de los Plenos Regionales (que no correspondan al mismo Pleno) y se ubiquen en los supuestos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procederá a realizar el pronunciamiento que conforme a derecho corresponda.

21. Tales consideraciones son acordes con las finalidades (antes referidas) de la reforma constitucional y legal que dio origen a los Plenos Regionales.

22. Estimar lo contrario, esto es, que se actualiza la competencia para que este Alto Tribunal conozca de una contradicción de criterios que involucra dos o más sentencias que fueron emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito que se encuentran dentro del ámbito competencial de un mismo Pleno Regional, haría nugatorio el sistema piramidal descrito en párrafos precedentes, así como el objetivo de que esta Suprema Corte pronuncie resolución en menos contradicciones de criterios.

23. En efecto, si se considerara que la denuncia de contradicción de criterios puede obligar a este Alto Tribunal a resolver un asunto que incluye un grupo de sentencias (dos o más) que fueron emitidas por Tribunales Colegiados que se encuentran bajo la jurisdicción de un mismo Pleno Regional, entonces se estaría modificando o transgrediendo, en los hechos, la competencia constitucional y legal de los Plenos Regionales y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

24. Por ejemplo, si dos o más Tribunales Colegiados de un mismo Pleno Regional emiten sentencias divergentes respecto del mismo tópico jurídico, entonces la contradicción de criterios corresponderá resolverla a ese Pleno; pero si se pretendiera eludir tal competencia, bastaría con invocar en la denuncia respectiva una sentencia más, de un Tribunal Colegiado de otro Pleno Regional, para que con ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se viera obligada



a analizar si existe o no contradicción (e incluso resolverla) respecto de sentencias que fueron emitidas por órganos jurisdiccionales sobre los cuales ejerce competencia el mismo Pleno Regional.

25. Una vez precisado lo anterior, siguiendo la metodología establecida, debe determinarse si son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional.

26. Para ello, debe tomarse en consideración que el artículo 8 del Acuerdo General 67/2022, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, prevé cuáles son los Circuitos que comprende la Región Centro-Sur, conforme a lo siguiente:

**"Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.** La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

27. Asimismo, conforme al artículo 1 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, la denominación de esos Plenos es la que se advierte de la siguiente transcripción:

**"Artículo 1. Creación y denominación.** Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"I. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte:

"1. Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.





"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

"3. Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

"4. Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León.

"II. Plenos Regionales de la Región Centro-Sur:

"1. Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

"3. Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

"4. Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México."

28. Ahora, en el caso que nos ocupa, la denuncia que dio origen al presente asunto señaló como contendientes a los criterios pronunciados por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito (éste con el apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región).

29. Respecto de esos órganos jurisdiccionales se advierte que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito (que recibió auxilio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región) se encuentran bajo la jurisdicción de los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur, al tratarse de Circuitos que se encuentran en dicha Región y, específicamente, corresponde conocer de la probable contradicción de criterios, al



Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, por la materia del asunto.

30. Lo anterior, considerando que en términos del artículo 10 del citado Acuerdo General 67/2022,<sup>8</sup> para efectos de determinar la región a que pertenece un órgano, en caso de que una resolución haya sido emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, se tomará en cuenta la Región a la que pertenece el Tribunal Colegiado de Circuito que haya recibido auxilio, como en el caso ocurrió con el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito quien fue auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región.

31. Consecuentemente, los criterios contendientes corresponden a la misma Región y, por razón de materia, es el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, el competente para conocer de la denuncia de contradicción de criterios, respecto de esos Tribunales Colegiados.

32. Por tanto, continuando con los dos siguientes pasos de la metodología aplicable, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para conocer de la contradicción de criterios denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región.

33. En consecuencia, deben remitirse los autos, respecto de los criterios referidos en el párrafo que precede, al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

34. Asimismo, esta Segunda Sala únicamente tiene competencia para pronunciarse respecto de las demás sentencias referidas en la denuncia que dio

<sup>8</sup> **"Artículo 10. Tribunales Colegiados Auxiliares.** Para efectos de determinar la región a que pertenece un órgano, en caso de que una resolución haya sido emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, se tomará en cuenta la Región a la que pertenece el Tribunal Colegiado de Circuito que haya recibido auxilio."



origen al presente asunto que, en este caso, se trata sólo de la emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

## II. Legitimación

35. La denuncia proviene de parte legítima, ya que fue formulada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 138/2022, órgano jurisdiccional contendiente en esta contradicción de criterios, de conformidad con el artículo 227, fracción II,<sup>9</sup> de la Ley de Amparo.

## III. Improcedencia

36. Como se desprende del considerando "I", esta Segunda Sala carece de competencia para conocer de la contradicción de criterios denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región.

37. Por añadidura, en la presente instancia únicamente se tiene el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 699/2018; entonces resulta que no existen las condiciones para integrar una contradicción de criterios, lo que conduce a su **improcedencia**.

38. Sin que sea obstáculo para arribar a la anterior conclusión que mediante auto de veintidós de marzo de dos mil veintitrés, la presidenta de este Máximo Tribunal haya admitido a trámite la presente contradicción, pues esa determinación de presidencia no causa estado, ya que únicamente se pronuncia para efectos de trámite, por tanto, no vincula a esta Segunda Sala.

<sup>9</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



39. Apoya esta consideración, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 222/2007, sustentada por esta propia Sala, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO."<sup>10</sup>

#### IV. Decisión

40. Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—**Esta Segunda Sala es legalmente incompetente** para pronunciarse sobre la contradicción de criterios denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, (al resolver el amparo directo 138/2022) y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito (al resolver el amparo directo 218/2021).

SEGUNDO.—Remítanse los autos al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en términos del considerando I de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Es **improcedente** la contradicción de criterios denunciada, respecto del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito (al resolver el amparo directo 699/2018).

**Notifíquese**, con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez

<sup>10</sup> Registro digital: 170598. Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 216. De **texto**: "La admisión del recurso de revisión por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del de una de sus Salas es una determinación que por su naturaleza no causa estado, al ser producto de un examen preliminar del asunto, correspondiendo en todo caso al órgano colegiado el estudio definitivo sobre su procedencia; por tanto, si con posterioridad advierte que el recurso interpuesto es improcedente, debe desecharlo."



Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal 108/2022, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, y el Acuerdo 67/2022, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales citados en esta sentencia, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo VII, enero de 2023, páginas 7185 y 6943, con números de registro digital: 5829 y 5835, respectivamente.

La tesis aislada 2a. V/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. METODOLOGÍA APLICABLE PARA DETERMINAR EL ÓRGANO COMPETENTE PARA SU RESOLUCIÓN, ANTE UNA DENUNCIA QUE INCLUYE DOS O MÁS SENTENCIAS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UNA MISMA REGIÓN, SOBRE LOS CUALES EJERCE JURISDICCIÓN UN MISMO PLENO REGIONAL.**



Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito perteneciente a la región Centro-Sur denunció la contradicción de criterios entre el que sostuvo al resolver un amparo directo respecto de la interpretación del artículo 20-A de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el emitido por otro Tribunal Colegiado de Circuito que se ubica en esa misma región y un tercer Tribunal Colegiado, perteneciente a la región Centro-Norte.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando en una denuncia de contradicción de criterios planteada ante este Alto Tribunal, se haga referencia a varias sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito, la metodología que debe seguirse es la siguiente: a) En primer lugar, deberá determinarse si son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados de Circuito que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional; b) De ser así, se hará la declaratoria de incompetencia legal respectiva y se remitirá al Pleno Regional que corresponda; y, c) Sólo en caso de que aún sobren sentencias referidas en la denuncia correspondiente, que no actualicen la facultad de los Plenos Regionales (que no correspondan al mismo Pleno Regional) y se ubiquen en los supuestos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procederá a realizar el pronunciamiento que conforme a derecho proceda.

Justificación: Las reformas al artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo y el 7 de junio de 2021, respectivamente, dieron lugar a la creación de los Plenos Regionales, los cuales tienen como objetivos, entre otros, resolver las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de los diversos Circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción; ampliar la competencia territorial, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios Circuitos de una misma región; así como que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva menos contradicciones, lo cual la ayuda a enfocarse en los asuntos de mayor relevancia constitucional. Objetivos que dejan en evidencia que se estableció un sistema piramidal, en el cual los criterios diversos sostenidos por los Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, se unifican a través de la resolución que emita el Pleno Regional que tenga competencia sobre tales órganos jurisdiccionales, y sólo después de esa unificación, procederá la contradicción de criterios ante la Suprema Corte



de Justicia de la Nación cuando existan decisiones divergentes entre los Plenos Regionales o en los supuestos residuales en que, por ejemplo, la contradicción se entable entre Tribunales Colegiados que se encuentran en la circunscripción territorial de diversos Plenos Regionales.

## 2a./J. 49/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 70/2023. Entre los sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. 28 de junio de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formulará voto particular. Ponente: Loretta Ortiz Ahlf. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

### Tesis y criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 699/2018, el cual dio origen a la tesis aislada IX.2o.C.A.3 A (10a.), de rubro: "MULTAS POR INFRACCIONES FORMALES DESCUBIERTAS EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN. LA AUTORIDAD FISCAL PUEDE ABSTENERSE DE IMPONERLAS, CONFORME AL ARTÍCULO 20-A DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo III, página 2610, con el número de registro digital: 2021486; y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 138/2022, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 218/2021 (cuaderno auxiliar 297/2022).

Tesis de jurisprudencia 49/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA LABORAL. SE SURTE EN LOS CASOS EN LOS QUE LA PARTE ACTORA RECLAMA CONJUNTAMENTE Y COMO ÚNICAS PRESTACIONES SER DESIGNADA BENEFICIARIA DE UNA PERSONA TRABAJADORA FALLECIDA Y LA ENTREGA DEL SALDO EXISTENTE EN SU CUENTA INDIVIDUAL.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 15/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO  
CIRCUITO, Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO,  
CUARTO, SEXTO, NOVENO, DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO  
QUINTO, TODOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER  
CIRCUITO. 14 DE JUNIO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS  
MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUI-  
LAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ PO-  
TISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: LORETTA ORTIZ  
AHLF. SECRETARIA: LIZBETH BERENICE MONTEALEGRE  
RAMÍREZ.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

|    | APARTADO                | CRITERIO Y DECISIÓN                                     | PÁGS. |
|----|-------------------------|---------------------------------------------------------|-------|
| I. | ANTECEDENTES DEL ASUNTO | Se reseñan los antecedentes relevan-<br>tes del asunto. | 2-4   |



|      |                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |
|------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| II.  | <b>COMPETENCIA</b>                                 | Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 4-6   |
| III. | <b>LEGITIMACIÓN</b>                                | La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 6     |
| IV.  | <b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>                       | Se señalan los antecedentes y consideraciones relevantes de los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 6-33  |
| V.   | <b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS</b> | <p>Es inexistente la contradicción de criterios denunciada, en relación con las consideraciones emitidas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, respecto a los emitidos por los órganos jurisdiccionales restantes.</p> <p>Existe la contradicción de criterios respecto al emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, en relación con los pronunciados por los tribunales restantes.</p> | 33-42 |
| VI.  | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                            | Se analiza qué tipo de órgano jurisdiccional, local o federal, es competente para conocer de los asuntos en los que la parte actora pretende ser declarada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida únicamente para que se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de esta última.                                                                                                                                                               | 42-55 |
| VII. | <b>CRITERIO QUE DEBE PREVALECER</b>                | "COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA LABORAL. SE SURTE EN LOS CASOS EN LOS QUE LA PARTE ACTORA RECLAMA CONJUNTAMENTE Y COMO ÚNICAS PRESTACIONES SER DESIGNADA BENEFICIARIA DE UNA PERSONA TRABAJADORA FALLECIDA Y LA ENTREGA DEL SALDO EXISTENTE EN SU CUENTA INDIVIDUAL."                                                                                                                                                                                                   | 55-57 |



|       |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |
|-------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| VIII. | DECISIÓN | <p>PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios denunciada, en relación con el criterio emitido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.</p>                               | 57-58 |
|       |          | <p>TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</p> <p>CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p> |       |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios denunciada por cuatro Jueces de Distrito, en relación con las posturas adoptadas por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, respecto a las sustentadas por el **Tercer, Cuarto, Sexto, Décimo Segundo y Décimo Quinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, así como **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, al resolver diversos conflictos competenciales.

El problema jurídico que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe solucionar es, **si para fijar la competencia del órgano jurisdiccional que debe conocer de la demanda en la que se reclaman de manera conjunta la designación de beneficiarios y devolución del saldo de la cuenta individual de la persona trabajadora fallecida es dable dividir el conocimiento de cada una de esas prestaciones.**



## I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia.** Mediante oficio 7/2023, recibido<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los titulares del Primer, Sexto, Séptimo y Octavo Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales, con residencia en Ciudad de México denunciaron la posible contradicción de criterios, la cual edificaron sobre la base argumentativa de que los Tribunales Colegiados referidos sostuvieron criterios distintos al resolver los conflictos competenciales de su conocimiento; lo anterior, en los términos siguientes:

### **Primer grupo:**

- Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 24/2022; y,
- Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 96/2022.

### **Segundo grupo:**

- Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2022;
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los conflictos competenciales 26/2022 y 30/2022;
- Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2022;
- Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 24/2022;
- Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2022; y,

<sup>1</sup> El trece de enero de dos mil veintitrés.



• Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 79/2022.

2. **Trámite.** La Ministra presidenta de este Alto Tribunal admitió<sup>2</sup> a trámite la denuncia de contradicción de criterios en el expediente 15/2023 y al tratarse de ejecutorias en materia de trabajo turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para su estudio.

3. Además, requirió a las presidencias correspondientes que informaran si los criterios emitidos en los conflictos competenciales relativos están vigentes, superados o han sido abandonados; lo que comunicaron posteriormente en el sentido de que aquéllos continúan vigentes; de lo que se tomó conocimiento.

4. **Avocamiento.** Esta Segunda Sala se avocó<sup>3</sup> al conocimiento del asunto y, una vez integrado, se enviaron las constancias a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

## II. COMPETENCIA

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos de su artículo transitorio primero, fracción II,<sup>4</sup> en relación con el punto segundo, fracción VII (aplicado en sentido contrario), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, difundido en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo corresponde a la competencia de esta Segunda Sala.

<sup>2</sup> En proveído de trece de enero de dos mil veintitrés.

<sup>3</sup> Por auto de veintisiete de enero de dos mil veintitrés.

<sup>4</sup> "... 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. ..."



6. No se inadvierte que en la fecha en que se emite la presente resolución ya se encuentra vigente la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y han iniciado funciones los Plenos Regionales –en sustitución de los Plenos de Circuito– conforme al *Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

7. Empero, sigue surtiendo la competencia de esta Segunda Sala porque, en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, no se prevé alguna disposición específica que otorgue competencia a los Plenos Regionales para conocer de los asuntos que les corresponda, pero cuyo trámite haya iniciado en este Alto Tribunal con anterioridad al inicio de sus funciones, por lo que en el caso se aplica la regla contenida en el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente del cual se desprende que esta Suprema Corte sigue teniendo competencia respecto de los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto de reformas a esa ley, los cuales continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

8. Además, el trámite del presente asunto inició el trece de enero de dos mil veintitrés, esto es, con anterioridad al dieciséis de enero de dos mil veintitrés que fue la fecha en que el Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal instruyó el inicio de funciones de los Plenos Regionales.

### III. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima ya que fue formulada por los titulares del Primer, Sexto, Séptimo y Octavo Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales, con residencia en Ciudad de México.

10. Por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Es-



tados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo<sup>5</sup> vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno.

#### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

##### 11. Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 24/2022.

12. La madre de una trabajadora fallecida demandó que se le **reconociera como única beneficiaria** y dependiente económica de aquélla, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento de una pensión y, en caso de que no sea procedente, el pago de la cantidad que resulte por concepto de aportaciones realizadas a la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro de la *de cujus*, además de los intereses y rendimientos que se hayan y sigan generando, esto último a cargo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de Afore Banamex y/o Citibanamex Afore.

13. Correspondió conocer de la demanda al Sexto Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en Ciudad de México, en donde se registró en el expediente 16/2022 y determinó, en esencia, lo siguiente:

- Que sin admitir la demanda se pronunciaría en relación con las acciones intentadas, por lo que señaló que en la Ley Federal del Trabajo se prevé como requisito para reclamar la devolución de aportaciones de una cuenta individual, que la parte actora exhiba la constancia de otorgamiento o negativa de pensión emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social;

<sup>5</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



- Ser competente para conocer de la prestación relativa a la devolución de saldos, respecto de la cual refirió debe exhibirse, para su procedencia, la constancia de no conciliación correspondiente;

- Por lo anterior, desechó la demanda por lo que hace a la entrega del saldo que obre en la cuenta individual de la *de cujus* y otorgamiento de pensión en virtud de que la actora no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial ni la negativa de otorgamiento de pensión; y,

- En ese sentido, al estimar que únicamente subsistió la diversa prestación consistente en que se declare a la promovente única y legítima beneficiaria declaró carecer de competencia para conocer de aquélla y remitió los autos al tribunal laboral local.

14. Por lo anterior, el Sexto Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda en el expediente 21/2022 y declinó la competencia planteada al estimar, en síntesis, lo siguiente:

- La actora promovió el juicio a fin de que se le declare legítima beneficiaria de la trabajadora fallecida y esa acción se encuentra vinculada a diversas prestaciones cuya exigibilidad es competencia federal;

- Lo anterior, dado que en tratándose de asuntos en los que se reclama como acción principal la declaración de beneficiario de un trabajador fallecido y dicha prestación se encuentra vinculada a otra con el mismo carácter, como el otorgamiento de una pensión o devolución de fondos, lo demandado no puede separarse porque incide en el fondo del asunto, en esa virtud, es posible afirmar que el conocimiento de este último corresponde a una autoridad federal; y,

- Debido a lo anterior, debe privilegiarse la interpretación más favorable, atender el principio de unidad del proceso a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia, impedir que la parte actora incurra en gastos económicos innecesarios y que la continencia de la causa se divida, así como evitar el dictado de sentencias contradictorias.

15. En esa virtud, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Pri-**





**mer Circuito**, quien registró el expediente **24/2022** y, por ejecutoria de siete de diciembre de dos mil veintidós, resolvió que el **Sexto Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México** es quien debe conocer del juicio de origen, en atención a las consideraciones esenciales siguientes:

- Del escrito inicial de demanda se advierte que la pretensión de la actora es que se le reconozca como única beneficiaria y dependiente económica de la *de cujus*, por lo que la acción relativa no se ubica en alguna de las hipótesis normativas previstas en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –precepto jurídico en el que se contempla la competencia de los tribunales federales–;

- En esa virtud, dado que la pretensión de la actora no configura hipótesis alguna para que se actualice la competencia de los tribunales laborales federales es inconcuso que aquélla corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden local;

- Lo anterior, toda vez que si la única prestación que subsiste en el juicio de origen es la relativa a que se reconozca a la actora como beneficiaria y dependiente económica de la trabajadora fallecida es evidente que corresponde conocer del asunto al tribunal local, pues dicha pretensión no se sitúa en ninguna de las hipótesis en las que se prevé competencia para los tribunales federales;

- Sin que sea obstáculo a la afirmación que precede el hecho de que también se haya reclamado el pago de una pensión o, en su caso, del saldo existente en la cuenta individual de la *de cujus*, ya que la demanda fue desechada respecto a esta última prestación y, por ende, el procedimiento que habrá de seguirse sólo versará sobre la designación de beneficiaria y dependencia económica, lo que es competencia del tribunal laboral local;

- Además, no puede estimarse, como lo hizo el tribunal local, que las prestaciones se encuentran vinculadas ni que por el hecho de que se declare competente al órgano jurisdiccional referido sea posible que se dicten resoluciones contradictorias o permita la división de la continencia de la causa ni conduce a la promovente a irrogar gastos innecesarios debido a que el único procedimiento que se debe tramitar es el relativo al reconocimiento de beneficiarios; y,



- Lo anterior, no vulnera los principios de economía procesal, realidad y *pro-operario*, por el contrario, se hace evidente su respeto.

**16. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito al resolver el conflicto competencial 96/2022.**

17. La cónyuge supérstite de un trabajador fallecido demandó que se le reconociera como su única y legítima beneficiaria, así como de Afore Coppel, Sociedad Anónima de Capital Variable la devolución y entrega del saldo que obre en la cuenta individual de retiro de aquél, así como sus intereses.

18. Del asunto conoció el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco, en donde se registró en el expediente 1212/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Ser legalmente competente para conocer de la devolución y entrega del saldo de la cuenta individual del *de cujus*, con la precisión de que respecto a esa prestación no se exceptúa a la parte promovente de agotar la instancia prejudicial de conciliación;

- Por tanto, desechó la demanda respecto a la entrega del saldo que obre en la cuenta individual del trabajador fallecido en virtud de que la promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial; y,

- Debido a lo anterior subsistió únicamente la diversa prestación consistente en que se declare única beneficiaria a la actora, por tanto, declaró carecer de competencia para conocer de aquélla y remitió los autos al tribunal laboral local.

19. En consecuencia, el Cuarto Tribunal Laboral de la Región 1 del Centro, Tabasco, registró la demanda en el expediente 386/2022 y declinó conocer de ese ocurso al estimar, esencialmente, lo siguiente:

- La determinación del tribunal federal vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia de la actora ya que no se le previno para que exhibiera la constancia de no conciliación; no contaba con elementos suficientes para desechar la demanda y quien emitió el proveído respectivo no cuenta con facultades para hacerlo, pues se trata de una secretaria instructora; y,



- El tribunal laboral federal debe conocer del asunto en virtud de que los recursos acumulados en la cuenta individual derivan de una relación de trabajo, la cual es administrada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual además es un organismo administrado por el Gobierno Federal.

20. En ese contexto, se denunció la existencia de un conflicto competencial del cual conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, quien registró el expediente **96/2022** y, por ejecutoria de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del asunto es el **Cuarto Tribunal Laboral de la Región 1 del Centro, Tabasco**, en atención a lo siguiente:

- Señaló que si bien las acciones intentadas –designación de beneficiarios y devolución de saldo– tienen un sentido común, es decir, que la parte promotora sea declarada beneficiaria y con ese carácter recibir la devolución de saldos que obren en la cuenta individual de retiro o aportaciones de seguridad social, lo cierto es que una vez escindida la demanda la declaración relativa no puede ser vinculada a persona alguna.

- Dado que la única prestación subsistente es la relativa a la designación de beneficiaria del difunto trabajador, la cual no actualiza ninguna de las hipótesis previstas para que se actualice la competencia de los tribunales federales, es inconcuso que corresponde conocer del asunto a un órgano local; y,

- En relación con las manifestaciones formuladas por el Juez local, el Tribunal Colegiado precisó que aquél carece de facultades para revisar las determinaciones de trámite, fondo o cualquier índole de un diverso órgano, aunado a que sólo la perjudicada puede impugnar esa resolución; por tanto, el operador jurídico local debe limitarse a declarar si es competente o no únicamente para conocer de la declaración de beneficiaria y no respecto a la diversa prestación, ya que esta última quedó fuera de la litis y, por ende, de su jurisdicción; además, de que quien emitió el proveído fue una secretaria encargada de despacho y no la instructora; por último, indicó que los argumentos restantes son inaplicables.

21. Cabe señalar que los antecedentes y criterios señalados integran el primer grupo (dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito –Primero y Décimo



mo-) de la contradicción de criterios denunciada; ahora bien, se procede a reseñar lo relativo al segundo grupo.

## **22. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito al resolver el conflicto competencial 79/2022.**

23. El hijo de una trabajadora fallecida demandó que se le reconociera como su único y legítimo beneficiario, así como que los codemandados Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Afore Citibanamex le devuelvan y entreguen el saldo que obre en la cuenta individual de vivienda, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de aquélla.

24. Del asunto conoció el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco, en donde se registró en el expediente 999/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Sin que procediera, de acuerdo con lo establecido en el artículo 521, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, desechó la demanda respecto a la entrega del saldo que obre en la cuenta individual de retiro o aportaciones de seguridad social de la trabajadora fallecida en virtud de que el promovente no adjuntó constancia de no conciliación prejudicial;

- Lo anterior debido a que si no fijara la competencia no podría escindir la demanda ni el desechamiento parcial de ésta, además, consideró que no es viable enviar ese recurso a la autoridad conciliadora porque la parte promovente aún no tiene reconocido el carácter de beneficiario que lo legitime para poder realizar pláticas conciliatorias;

- En relación con la diversa prestación consistente en que se le declare único y legítimo beneficiario se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de esa prestación, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local de conformidad con lo establecido en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 527, 528 y 529 de la Ley Federal del Trabajo, pues, precisó que la competencia federal se actualiza por excepción;



- Indicó que son dos las acciones que ejerce el actor, designación de beneficiarios, así como devolución y entrega de saldos, siendo que esta última fue desechada por lo que subsiste únicamente la primera acción referida sin vinculación de empresa alguna, en esa virtud, la competencia se actualiza en favor de un tribunal local.

25. Por lo anterior, el Segundo Tribunal Laboral de la Región 1 del Estado, Tabasco, registró la demanda en el expediente 310/2022 y declinó la competencia planteada al estimar lo siguiente:

- Preciso que en el asunto se demanda al Instituto Mexicano del Seguro Social el cumplimiento de una acción principal, la cual puede afectar su patrimonio, en consecuencia, señaló que en esos supuestos corresponde a las autoridades federales conocer de la controversia correspondiente;

- Refirió que a su juicio la parte actora se encuentra dentro del supuesto que actualiza la competencia federal, pues el conflicto versa sobre indemnizaciones, pensiones, servicios, asistencias médicas quirúrgicas o farmacéuticas, subsidios y/o retiro de saldo de cuenta individual;

- En consecuencia, señaló que se actualiza la competencia del tribunal laboral federal en términos de los artículos 698 y 791 de la Ley Federal del Trabajo;

- Estimó que el tribunal laboral federal debió salvaguardar los derechos del actor y garantizar el no dejar en estado de indefensión a posibles demandados ni incurrir en violaciones procesales por lo que en todo caso tuvo que prevenir al accionante para que agotara el procedimiento de conciliación prejudicial y hasta en tanto se diera cumplimiento a lo anterior reservar la admisión de demanda; y,

- Por lo anterior, consideró actualizada la hipótesis prevista en los artículos 123, apartado A, fracción XXI, inciso b), subinciso 1), constitucional y 527, fracción II, inciso I, de la Ley Federal del Trabajo, que prevén la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a las empresas administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, ya que no debe dividirse la continencia de la causa.



26. En esa virtud, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, quien registró el expediente **79/2022** y, por ejecutoria de veinte de octubre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco**, en atención a las consideraciones siguientes:

- Que toda vez que la prestación principal que reclamó el actor (obtener la devolución del saldo a favor de la trabajadora fallecida) está estrechamente vinculada con la restante (que se le reconozca como beneficiario universal y único de aquélla), el procedimiento especial de esta última debía tramitarse en sede federal, al estar relacionados el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, aunado a la continencia de la causa; y,

- Lo anterior, toda vez que la pretensión del promovente es obtener la declaración de único beneficiario para que se le entregue el saldo que exista en favor de la trabajadora fallecida.

**27. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 23/2022.**

28. El hermano de un trabajador fallecido demandó el reconocimiento como legítimo beneficiario, así como la devolución de las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, cuota social y vivienda, entre otras prestaciones, de los codemandados Afore Profuturo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

29. Del asunto conoció el Séptimo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, se registró con el expediente 10/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Decretó la inadmisibilidad de la devolución o entrega de aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, cuota social y de vivienda, que se reclaman, por lo que fija la competencia y hace la escisión de la demanda dese-



chando de forma parcial, en virtud de que la promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial; y,

- En relación con la diversa prestación consistente en que se le declare legítima beneficiaria se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquélla, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local.

30. Por lo anterior, el Octavo Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- Corresponde a la autoridad federal conocer del asunto en virtud de que se actualiza el supuesto de que asegurados o beneficiarios demandan el otorgamiento de prestaciones en dinero o especie en términos del artículo 889-A de la Ley Federal del Trabajo, así como de seguridad social de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 295 de la Ley del Seguro Social, aunado al hecho de que uno de los codemandados es el Instituto Mexicano del Seguro Social por ser una empresa administrada por el Gobierno Federal, por lo que en el presente asunto es evidente que se actualiza la competencia del tribunal laboral federal; y,

- La determinación emitida por el tribunal laboral federal es contraria al principio de continencia de la causa y unidad del proceso, además con el fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, así como para obtener una pronta y expedita administración de justicia no se acepta la competencia planteada.

31. En esa virtud, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien registró el expediente **23/2022** y, por ejecutoria de uno de diciembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Séptimo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- De la demanda se advierte que la pretensión de la parte actora si bien es la declaración como beneficiaria de su hermano fallecido, también lo es que ésta



tiene su génesis en obtener los recursos acumulados por su familiar depositados en la Administradora de Fondos y el Instituto de Vivienda al no poder ser susceptible de una pensión ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de reclamar de dicho organismo social el reconocimiento de beneficiaria, el número de seguridad social del finado, así como que le informe si existe o no alguna otra pensión que pudiera existir a nombre del trabajador;

- Por tanto, el reclamo principal del accionante es obtener los recursos acumulados por el trabajador fallecido durante su vida laboral tanto en la afore como en el Instituto de Vivienda, para lo cual, es necesario primeramente el reconocimiento de que es el legítimo beneficiario del *de cujus*, por lo que se estima que su reclamo es insoluble, puesto que la segunda petición –declaración de beneficiario– no se explicaría sin el objetivo de buscar la primera –pago de lo acumulado en la subcuenta del trabajador finado–, amén de que el reconocimiento de que es el único beneficiario del extinto trabajador es un mero acto declarativo que debe estar seguido necesariamente de una prestación de dinero o en especie;

- En consecuencia, el juzgador federal no podía dividir la continencia de la causa y determinar que se trataba de dos acciones, una, el reclamo de la entrega de las aportaciones generadas por el trabajador durante su vida laboral, la cual, inadmitió por no tener la constancia de no conciliación y, otra acción, la declaratoria de único y legítimo beneficiario de su hermano fallecido, sobre la cual declinó su competencia al considerar que por sí sola, dicha pretensión se surte a favor de un tribunal local, ya que se insiste, es una la demanda del actor, la cual tiene su origen en una sola causa, que fue el deceso de su hermano, y su pretensión principal es que se le entreguen los fondos acumulados en las subcuentas de aquél, no por sí sola la declaratoria respectiva;

- Maxime que uno de los demandados es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que en el caso, se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1), de la Constitución Federal y 527, fracción II, inciso 1), de la Ley Federal del Trabajo, por ser un organismo descentralizado del Gobierno Federal, por lo que al no poder dividir la continencia de la causa, es competente el Tribunal Laboral Federal, además de que se insiste, no se pueden considerar como éste lo hizo, que se trata de prestaciones





autónomas e independientes entre sí, ya que la procedencia del pago de los recursos acumulados en las subcuentas a nombre del trabajador fallecido dependerá del reconocimiento de beneficiario de dichos derechos laborales que en su caso pueda obtener el actor cuya pretensión principal es la obtención de lo acumulado, no la mera declaratoria; y,

- Contrario a lo considerado por el tribunal federal, al dividir la continencia de la causa y fragmentar el proceso sólo da lugar a la tramitación de múltiples litigios, además de que se inobservan los principios de economía procesal y administración de justicia pronta y expedita.

### **32. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 26/2022.**

33. El hijo de una trabajadora fallecida demandó que se le reconociera como único beneficiario, así como que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Afore XXI Banorte, Sociedad Anónima de Capital Variable, le pagaran el saldo actualizado y acumulado de las aportaciones hechas a la cuenta individual de aquélla, por lo que hace a los conceptos de retiro, ahorro voluntario, entre otros.

34. Del asunto conoció el Primer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, en donde se registró en el expediente 4/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Determinó que la causa de pedir consistió en la entrega de los saldos que obran en la cuenta individual de retiro, así como del ahorro para la vivienda de la extinta trabajadora;

- Por tanto, en relación con la segunda acción consistente en la devolución de saldos de la cuenta individual, determinó que era legalmente competente para conocer del conflicto. No obstante, de la demanda y sus anexos se desprende que el actor no acudió a la instancia conciliatoria. Luego, la constancia de no conciliación constituye un requisito de procedibilidad, cuya ausencia no puede subsanarse por el Juez bajo la figura de la suplencia de la queja, por lo que se desecha la demanda por cuanto hace a la devolución o entrega de sal-



dos que obran en la cuenta individual de retiro o aportaciones de seguridad social que demanda del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y una sociedad; y,

- En relación con la diversa prestación consistente en que se le declare único beneficiario se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquélla, pues no se actualiza alguno de los supuestos previstos en la ley para que se actualice la competencia federal, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local.

35. Por lo anterior, el Segundo Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda en el expediente 26/2022 y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- Que corresponde a las autoridades federales aplicar las normas laborales cuando se demanda como prestación principal la declaración de beneficiario de una persona trabajadora fallecida y relacionadamente se pretende obtener la entrega de fondos y saldos generados en favor de aquélla;

- Al ser el Instituto Mexicano del Seguro Social una empresa administrada por el Gobierno Federal, aunado al hecho de que también se demandó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a otra, es evidente que se actualiza la competencia del tribunal laboral federal; y,

- La determinación de desechar la demanda por lo que hace a la devolución y entrega de aportaciones es contraria al principio de continencia de la causa y unidad del proceso.

36. En esa virtud, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien registró el expediente **26/2022** y, por ejecutoria de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Segundo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- De los artículos 123, apartado A, fracciones XX, párrafo primero, y XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución Federal y 527 de la Ley Federal del Trabajo,



se desprende que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones, pero será de la competencia exclusiva federal, entre otros supuestos, los asuntos relativos a organismos que sean administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

- En la demanda se reclamó la designación como único y legítimo beneficiario de su finada madre, pero no de forma aislada sino vinculada con la devolución de los diversos saldos existentes en la cuenta individual de la extinta trabajadora;

- Para fijar la competencia de un órgano jurisdiccional se debe atender a todas las acciones intentadas en la demanda primigenia a fin de impedir que se fragmente el tema de litigio, pues conforme al principio de unidad del proceso no es dable dividir la continencia de la causa;<sup>6</sup>

- La competencia corresponde al Primer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, ya que la naturaleza de las prestaciones intentadas en su conjunto involucra a organismos administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, es decir, la declaratoria de beneficiario está vinculada con la devolución de los saldos acumulados de la cuenta individual de la trabajadora fallecida;

- Si bien es cierto que los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son de su propiedad, con las modalidades establecidas en la ley, como lo estableció la Segunda Sala, también lo es que existe una estrecha vinculación entre las administradoras de fondos para el retiro y las instituciones de seguridad social en la recepción, depósito, administración, transferencia y disponibilidad de los recursos, toda vez que para que proceda la entrega de estos últimos a la persona trabajadora o sus beneficiarios se deben dar las hipó-

<sup>6</sup> Citó como referencia la jurisprudencia 4a./J. 43/94, de rubro: "COMPETENCIA LABORAL, TRATÁNDOSE DE PLURALIDAD DE DEMANDADOS, NO DEBE DIVIDIRSE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA.", de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 26, registro digital: 207667.



tesis establecidas en ley y mediar autorización de los institutos referidos, incluso los recursos de la subcuenta de vivienda deben transferirse a la administradora de fondos para el retiro correspondiente por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y,

- Por tanto, fue incorrecto que el tribunal laboral federal escindiera las acciones intentadas en la demanda y determinara que era competente para conocer la devolución de los saldos existentes en la cuenta individual de la extinta trabajadora (desechando parcialmente la demanda debido a que el actor no agotó la instancia conciliatoria) y, por otro, declaró que carece de competencia respecto a la declaratoria de beneficiario, ya que eso contravendría el principio de unidad del proceso, ya que inadvirtió que la declaratoria está vinculada con la devolución de los saldos y, en esa medida, para efectos de fijar la competencia se debe atender al conjunto de las prestaciones con independencia de su viabilidad, pues de lo contrario se dividiría la continencia de la causa, lo que no es jurídicamente permisible.

### **37. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 30/2022.**

38. La madre de una trabajadora fallecida demandó que se le reconociera como legítima beneficiaria, así como que los codemandados Citibanamex Afore, sociedad anónima de capital variable, integrante del Grupo Financiero Citibanamex, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le pagaran el saldo de las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuota social, SAR, IMSS 1992, SAR INFO-NAVIT 1992 e INFONAVIT 1997, además de sus intereses y rendimientos generados en favor de aquella.

39. Del asunto conoció el Octavo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, en donde se registró y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Desechar la demanda respecto a la entrega de saldos y aportaciones precisados en virtud de que la promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial;



- En el caso, la actora ejercita dos acciones distintas, toda vez que promueve la declaración de beneficiarios y el pago de las aportaciones hechas a favor de la extinta trabajadora en sus subcuentas;

- Sobre el particular la Ley Federal del Trabajo establece vías distintas para cada una de las acciones ejercidas, de ahí que aquéllas deben tramitarse independientemente;

- Por tanto, en primer lugar, se debe solicitar la declaración de beneficiarios, ya que incluso con esa designación se podría acudir ante las instituciones demandadas para solicitar la devolución del saldo correspondiente sin que sea necesario seguir un juicio, a menos de que estas últimas se nieguen; lo que es acorde a la reforma laboral, es decir, privilegiar la solución de conflictos; y,

- Además, la declaración de beneficiarios como acción única no se promueve en contra de sociedad alguna, sino de cualquier persona que estime tiene mejor derecho que la parte accionante, hipótesis que no se encuentra prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, constitucional y 527 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquélla, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local.

40. Por lo anterior, el Séptimo Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- La parte actora reclama en la misma vía todas las prestaciones, las cuales se generan a partir de un mismo hecho, esto es, las prestaciones de seguridad social generadas por la trabajadora fallecida, por tanto, aquéllas se encuentran vinculadas entre sí;

- Que el desechamiento parcial que realizó el tribunal federal equivale a dividir la continencia de la causa y, por ende, se transgrede el principio de unidad del proceso lo que conlleva que se vulnere el derecho fundamental de acceso a la justicia; y,



- Toda vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores son organismos descentralizados cuyas controversias siguen siendo competencia del orden federal al subsistir la prestación relativa a la designación de beneficiario se debe sostener la competencia federal.

41. En esa virtud, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien registró el expediente **30/2022** y, por ejecutoria de seis de enero de dos mil veintitrés, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Octavo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- Para fijar la competencia se debe atender a la totalidad de prestaciones reclamadas sin que sea posible que se fragmente el tema de litigio, pues de acuerdo con el principio de unidad del proceso no es posible que se divida la continencia de la causa;

- La accionante reclamó como acción principal que se le declare legítima y única beneficiaria no aisladamente sino vinculada con las diversas prestaciones relativas a la devolución de saldos;

- Las prestaciones reclamadas en su conjunto involucran a órganos administrados por el Gobierno Federal, por tanto, se actualiza la competencia de autoridades federales, y,

- La prestación de obtener la devolución del saldo a favor de la trabajadora fallecida está vinculada con la diversa relativa a que se reconozca a la parte actora como legítima beneficiaria de aquélla, por lo que, para efectos de fijar la competencia, se debe atender al conjunto de las prestaciones (con independencia de su viabilidad), pues no puede dividirse la continencia de la causa.

42. **Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2022.**

43. La hermana de un trabajador fallecido demandó que se le reconociera como su legítima beneficiaria y que los codemandados Afore XXI Banorte, so-



ciudad anónima de capital variable, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le pagaran, entre otros conceptos, el saldo de las aportaciones de retiro 92 y 97, ahorro para la vivienda 92 y 97, cesantía y vejez.

44. Del asunto conoció el Sexto Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, en donde se registró y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Desechar la demanda respecto a la entrega de saldos y aportaciones precisados en virtud de que la promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial; y,
- En relación con la diversa prestación consistente en que se le declare única beneficiaria se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquella, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local.

45. Por lo anterior, el Séptimo Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- Que el desechamiento parcial que realizó el tribunal federal equivale a dividir la continencia de la causa y, por ende, se transgrede el principio de unidad del proceso lo que conlleva que se vulnere el derecho fundamental de acceso a la justicia;
- Además, tomando en consideración que el trabajador fallecido laboró para Servicios Administrativos Aeroportuarios se puede afirmar que, a partir de la denominación de esa sociedad y atendiendo al domicilio en el que se encuentra ubicada, puede actualizar algunos de los supuestos previstos en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527 de la Ley Federal del Trabajo; asimismo, las prestaciones reclamadas están vinculadas con las demandadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que actualiza la competencia federal.

46. En ese sentido, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer**



**Circuito**, quien registró el expediente **22/2022** y, por ejecutoria de ocho de diciembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Sexto Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- La competencia para conocer de la devolución de las aportaciones es el Tribunal Laboral Federal, de ahí que el conflicto competencial se genera respecto de la acción de declaración de beneficiarios, aspecto reclamado por la parte actora y respecto del cual el *a quo* determinó escindir del *libelo actio* en el acuerdo de incompetencia;

- Los artículos 892 y 899-A de la Ley Federal del Trabajo establecen que, para fijar la competencia en la vía especial, entre otros, el procedimiento en los que se solicita la declaración de beneficiarios de un trabajador fallecido, así como los conflictos en materia de seguridad social (aquellos que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o especie), derivado de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del seguro social y que deben cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro por disposición de la ley que la regula;

- Al solicitar la declaración de beneficiario por fallecimiento de un trabajador se debe ejercer conjuntamente alguna de las prestaciones anteriores, iniciándose el trámite bajo el procedimiento especial a que hace mención el artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo;

- De los últimos párrafos del 899-A de la Ley Federal del Trabajo se concluye que cuando se solicita la acción de declaración de beneficiarios, ésta constituye la acción principal y cuando se ejerce también el reclamo de las prestaciones a que se hace referencia ese precepto, deberán estimarse prestaciones accesorias, siendo éstas las prestaciones en dinero o en especie derivadas de los diversos seguros que comprenden el régimen obligatorio;

- Por tanto, si el Tribunal Laboral Federal se declaró competente para conocer del conflicto respecto de la acción consistente en la devolución de aportaciones y desechó la demanda respecto de ese reclamo al considerar que no





se había agotado la instancia prejudicial de conciliación y por otro estimó que era incompetente para conocer de la controversia de designación de beneficiarios, con ese actuar escindió la acción de la actora;

- Es decir, dividió la continencia de la causa, lo cual impactó directamente en la controversia sometida a su jurisdicción, sin considerar que el reclamo consiste en la devolución de aportaciones que tiene intrínseca relación con la declaración de beneficiario;

- Por lo que desnaturalizó la unidad del proceso, pues en el caso no se justifica la separación de la acción que determinó el Tribunal Laboral Federal, porque con eso incorrectamente dividió la continencia de la causa, cuyo principio determina la necesidad de resolver de manera concentrada las acciones y pretensiones procesales respetando la unidad procesal a efecto de evitar resoluciones contradictorias; y,

- No pasa inadvertido que el Tribunal Laboral Federal para desechar la demanda señaló como principal argumento la circunstancia de que la actora no acudió a la instancia prejudicial de conciliación, pero derivado de la incorrecta división de la continencia de la causa tendrá que pronunciarse sobre el escrito inicial de demanda sin que inadvierta el contenido del artículo 685-Ter de la Ley Federal del Trabajo.

#### **47. Criterio del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 24/2022.**

48. Tres hijos de una trabajadora fallecida demandaron que se les reconociera como legítimos beneficiarios de esta última, así como que la demandada Citibanamex Afore, Sociedad Anónima de Capital Variable, les pagara los recursos aportados voluntariamente por aquélla en su cuenta individual, además de los rendimientos generados.

49. Del asunto conoció el Primer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, en donde se registró en el expediente 27/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:



- Desechar la demanda respecto a la entrega de saldos precisados en virtud de que la parte promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial; lo cual es un requisito de procedibilidad para que pueda iniciarse el procedimiento judicial; y,

- En relación con la diversa prestación consistente en que se declare a los promoventes únicos beneficiarios se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquélla, en tanto que la competencia federal es excepcional.

50. Por lo anterior, el Cuarto Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda en el expediente 46/2022 y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- Que el desechamiento parcial que realizó el tribunal federal no respeta el principio de la unidad del proceso en virtud de que las prestaciones reclamadas parten de un mismo hecho generador, el fallecimiento de la persona trabajadora, por lo que no es posible dividir la continencia de la causa; y,

- De aceptarse la competencia planteada implicaría que los justiciables tengan que realizar procedimientos en dos instancias distintas lo que contraviene los principios de economía procesal, realidad y *pro-operario*.

51. En consecuencia, se denunció la existencia de un conflicto competencial, del cual conoció el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien registró el expediente **24/2022** y, por ejecutoria de quince de diciembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Primer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- Señaló que el carácter de persona beneficiaria, en relación con los derechos derivados de una relación de trabajo es la designación que se hace para percibir algunos beneficios con motivo del fallecimiento de una persona trabajadora, por lo que el carácter de beneficiario ineludiblemente se encuentra vinculado al derecho que se pretende obtener y al no estar definida la prerrogativa de mérito eso implicaría que se desnaturalice la calidad referida;



- Toda vez que la prestación de declaración de beneficiarios se encuentra relacionada únicamente con la devolución de fondos para el retiro debe tenerse como competente por razón de fuero al tribunal federal residente en el último centro de trabajo de la trabajadora fallecida;

- La pretensión de los promoventes de ser declarados beneficiarios se encuentra vinculada a la pretensión de obtener un pago, por lo que resulta inadmisible que se divida la continencia de la causa, pues de lo contrario se rompería el principio de economía procesal y violentaría el derecho de acceso a la justicia; y,

- Las prestaciones reclamadas parten de un mismo hecho generador por lo que es indispensable tomarlas conjuntamente en cuenta, así como atender a la naturaleza del derecho que se pretende incorporar a la esfera jurídica de quienes se ostentan beneficiarios, para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del asunto.

## **52. Criterio del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2022.**

53. La tía de una trabajadora fallecida demandó que se le reconociera como legítima beneficiaria de esta última y de sus derechos laborales, así como que Afore XXI Banorte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le paguen los recursos aportados en favor de aquélla a título de IMSS 1997, cesantía en edad avanzada y vejez, cuota social y subcuenta Infonavit 1997, además de los intereses y rendimientos generados.

54. Del asunto conoció el Séptimo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México, en donde se registró en el expediente 19/2022 y resolvió, en esencia, lo siguiente:

- Desechar la demanda respecto a la entrega de saldos precisados en virtud de que la promovente no adjuntó la constancia de no conciliación prejudicial; y,



- En relación con la diversa prestación consistente en que se declare a la actora beneficiaria se precisó que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer de aquélla, por lo que remitió los autos al tribunal laboral local.

55. Por lo anterior, el Cuarto Tribunal Laboral de Asuntos Individuales de la Ciudad de México registró la demanda en el expediente 35/2022 y declinó conocer de ese recurso al estimar lo siguiente:

- Que el desechamiento parcial que realizó el tribunal federal no respeta el principio de la unidad del proceso, pues corresponde al tribunal impedir que la materia del juicio se fragmente en virtud de que son varios demandados, se trata de las mismas prestaciones y derivan de una misma causa; y,

- De aceptarse la competencia planteada implicaría que los justiciables tengan que realizar procedimientos en dos instancias distintas lo que contraviene los principios de economía procesal, realidad y *pro-operario*.

56. Del conflicto referido conoció el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien registró el expediente **23/2022** y, por ejecutoria de ocho de diciembre de dos mil veintidós, resolvió que quien debe conocer del juicio de origen es el **Séptimo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México**, en atención a las consideraciones siguientes:

- Toda vez que la pretensión principal de la parte actora es obtener los recursos acumulados en la cuenta individual de la trabajadora fallecida y únicamente con el propósito de cumplir con los requisitos establecidos para tal efecto, solicitó la declaración como legítima beneficiaria de la finada, es evidente que no pueden dividirse esas prestaciones;

- Por tanto, el Juez Federal no debió dividir la continencia de la causa y determinar que se trataba de dos acciones independientes, ya que las prestaciones reclamadas tienen un mismo origen (el deceso de la sobrina), además, no son autónomas ni independientes entre sí ya que no se demandó aislada-mente la designación de beneficiaria;



- Asimismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores son codemandados en el juicio de origen, por lo que se surte la competencia federal por ser organismos descentralizados del Gobierno Federal;

- Por lo anterior, el Juez al dividir la continencia de la causa y fragmentar el proceso sólo da lugar a que la promovente tramite dos veces un procedimiento judicial, uno local para ser declarada beneficiaria y uno federal para obtener la devolución de las aportaciones, además de retrasar la solución del conflicto; y,

- Asimismo, el Juez no podía desechar la demanda y, posteriormente, estimar que carece de competencia para conocer de aquélla, ya que como se precisó, no debió dividir la continencia de la causa.

57. Hasta aquí la reseña de las consideraciones formuladas por los Tribunales Colegiados que integran el segundo grupo (seis Tribunales Colegiados de distinto Circuito –cinco del primero y uno del décimo–); por tanto, esta Segunda Sala procede a determinar si existe la contradicción de criterios denunciada.

## **V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS**

58. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que a efecto de analizar si se actualiza la existencia de una contradicción de criterios basta identificar alguna divergencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales sobre un mismo punto de derecho.

59. Lo anterior, con independencia de que exista o no identidad en las situaciones fácticas que precedieron a las consideraciones que habrán de confrontarse, sin embargo, esa variación o diferencia no debe ser determinante para la solución del problema jurídico, es decir, la disparidad fáctica debe versar sobre aspectos meramente accesorios, accidentales o secundarios que no modifiquen la situación examinada y que sólo formen parte de los antecedentes.

60. Por tanto, si las cuestiones materiales influyen directamente en las consideraciones jurídicas es evidente que no puede existir contradicción de criterios, ya que lógicamente no podría arribarse a un criterio único.



61. Apoyan lo anterior, por las razones que informan, los criterios P./J. 72/2010 y P. XLVII/2009, emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>8</sup>

62. Por consiguiente, si la denuncia de contradicción de criterios tiene como propósito que se unifiquen posturas y el problema radica en la interpretación jurídica realizada por los órganos jurisdiccionales entonces para determinar su existencia es necesario que se reúnan los requisitos siguientes:

a) Que las autoridades contendientes hayan resuelto algún problema jurídico en el ejercicio de su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo;

b) Que al realizar dichas interpretaciones exista un punto en el que se aborde un mismo tema; y,

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

63. De las exigencias señaladas se advierte que la existencia de una contradicción de criterios depende de que los órganos jurisdiccionales contendien-

<sup>7</sup> Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

<sup>8</sup> Tesis P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



tes: a) realicen ejercicios interpretativos; b) sobre el mismo problema jurídico y determinen conclusiones distintas, así como que; c) esa diferencia interpretativa se pueda solucionar a partir de una pregunta específica.

64. En ese contexto, se estima que en la especie se actualiza el supuesto identificado con el inciso a), toda vez que los Tribunales Colegiados de que se trata ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron planteadas, pues como se desprende de los antecedentes reseñados, aquéllos realizaron interpretaciones en las partes considerativas de las sentencias que emitieron a fin de proveer sobre el problema jurídico sometido a su conocimiento.

65. Tocante al segundo requisito esta Segunda Sala considera pertinente destacar que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron asuntos que comparten características comunes, las cuales, en síntesis, son las siguientes:

- En cada juicio de origen las partes promoventes presentaron demandas ante tribunales laborales federales y a través de esos escritos reclamaron ser designadas beneficiarias de personas trabajadoras fallecidas (respecto de las cuales ostentan determinado parentesco), así como la devolución y entrega del saldo que obre en la cuenta individual de cada *de cujus*;

- Al proveer dichos recursos los tribunales laborales federales dividieron las prestaciones demandadas, ya que desearon las concernientes a devolución y entrega de saldos sobre la base argumentativa de que no se satisfizo un requisito de procedibilidad, a saber, exhibir la constancia de no conciliación a que hace referencia el artículo 872, inciso B, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo;<sup>9</sup>

- Luego, por lo que hace a las prestaciones consistentes en que sean designadas beneficiarias de los *de cujus* a las partes promoventes, los órganos

<sup>9</sup> "Artículo 872. ...

"B. A la demanda deberá anexarse lo siguiente:

"I. La constancia expedida por el Organismo de Conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta Ley."



jurisdiccionales federales declararon carecer de competencia, por lo que remitieron los autos de cada asunto a los tribunales laborales locales; y,

- Los órganos jurisdiccionales del orden común determinaron no asumir la competencia planteada porque consideraron, en esencia, que el conocimiento de los asuntos corresponde a las autoridades federales ya que, a su decir, éstas no pueden dividir la continencia de la causa.

66. Ahora bien, en atención a los puntos señalados, esta Segunda Sala estima que por lo que hace al criterio sustentado por el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el conflicto competencial **24/2022** (primer grupo), en relación con los criterios emitidos por los restantes órganos jurisdiccionales que integran la contradicción denunciada no se satisface la exigencia precisada en el inciso b), ya que el ejercicio interpretativo realizado por el primer tribunal referido no tiene punto de toque respecto a la postura jurídica adoptada por los órganos referidos en segundo término.

67. Se afirma lo anterior dado que el análisis realizado a la sentencia emitida por el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**,<sup>10</sup> revela que la actora señaló como prestaciones, en esencia, las siguientes: I) ser reconocida como única beneficiaria y dependiente económica de una trabajadora difunta; II) el otorgamiento de una pensión a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social; y, III) en caso de no reunir los requisitos para recibir dicha pensión o de ser improcedente, se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de aquélla, así como los intereses y rendimientos respectivos.

68. Dicha precisión es relevante ya que en el supuesto que analizó el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, la pretensión de la promovente radica en obtener del instituto mencionado **una pensión con motivo del fallecimiento** de una persona trabajadora y, subsidiariamente, pidió la entrega del saldo, intereses y rendimientos que se hayan generado con motivo de las aportaciones realizadas a la cuenta individual de la *de cujus*, es

<sup>10</sup> Resultando primero de la sentencia dictada el siete de diciembre de dos mil veintidós en el conflicto competencial 24/2022.





decir, sólo reclama esto último en el supuesto de que la pensión solicitada no sea procedente.

69. En ese sentido, sin soslayarse que todas las acciones intentadas tienen como causa común la solicitud de una persona de ser designada beneficiaria de otra finada, lo cierto es que se está en presencia de un caso en el que se persigue el otorgamiento de una pensión y que a diferencia de los asuntos restantes la parte actora no pretende obtener el saldo total de la cuenta individual en tanto que ésta se reclama sólo de no conseguirse la primera prestación.

70. De ahí que, al pretender finalidades distintas aunado al hecho de que en la ley se prevén presupuestos diferentes, esta Segunda Sala no podría emitir un criterio unificador sobre qué autoridad, local o federal, es competente para conocer de los asuntos en los que la parte actora aspira a ser declarada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida únicamente para que se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de esta última.

71. Lo anterior, dado que a partir de las prestaciones que cada parte actora reclamó en los procedimientos naturales los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales resolvieron desechar la demanda por una parte y por la otra que carecen de competencia debido al fuero; por tanto, es indudable que las cuestiones reclamadas constituyen la base común en la que se edifica la denuncia de contradicción de criterios de que se trata.

72. Por tanto, si en el asunto al que se ha hecho referencia se reclamaron prestaciones distintas no es posible que éste quede integrado a la litis de la contradicción de criterios en estudio, pues no puede emprenderse un análisis conjunto y lógico-jurídico con la finalidad de que esta Segunda Sala resuelva qué criterio debe prevalecer.

73. En consecuencia, se declara que la denuncia de contradicción de criterios es **inexistente** por lo que hace al emitido al resolver el conflicto competencial **24/2022** del índice del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, respecto a los sustentados en los asuntos restantes.

74. Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 163/2011, de rubro: "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."<sup>11</sup>

75. Ahora bien, en relación con los argumentos formulados por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito** –primer grupo– respecto a los sostenidos por el **Tercer, Cuarto, Sexto, Décimo Segundo y Décimo Quinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, así como **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito** –segundo grupo–, se considera que se satisface la exigencia identificada con el inciso b), en virtud de que en las consideraciones formuladas por cada uno de los órganos jurisdiccionales indicados existe un punto de toque que obedece a la resolución del mismo tipo de problema jurídico, a saber, determinar si para fijar la competencia del órgano jurisdiccional que debe conocer de la demanda en la que se reclaman de manera conjunta la designación de beneficiarios y devolución del saldo de la cuenta individual de la persona trabajadora fallecida es dable dividir el conocimiento de cada una de esas prestaciones.

76. Se afirma lo anterior debido a que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito** –primer grupo– al resolver el conflicto competencial sometido a su conocimiento determinó, en esencia, que una vez escindidas las prestaciones que fueron reclamadas en el juicio de origen conjuntamente –designación de beneficiarios de una persona trabajadora fallecida y entrega del saldo que obre en la cuenta individual de ésta– resulta competente el tribunal laboral local para conocer de la primera de aquéllas.

77. Por su parte, los tribunales del segundo grupo –**Tercer, Cuarto, Sexto, Décimo Segundo y Décimo Quinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, así como **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**– sostuvieron, medularmente que, en atención a las prestaciones reclamadas (designación de beneficiarios, así como devolución y

<sup>11</sup> Tesis 2a./J. 163/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219, registro digital: 161114.



entrega de saldos de las cuentas individuales) es evidente que aquéllas no pueden ser escindidas, ya que la pretensión de la parte actora en cada uno de esos asuntos en realidad es obtener el pago de las cantidades generadas con motivo de las aportaciones realizadas a la cuenta individual de una persona trabajadora fallecida, por lo que corresponde a los tribunales laborales federales conocer de los juicios respectivos.

78. De acuerdo con las consideraciones formuladas por cada uno de los grupos de Tribunales Colegiados precisados, es patente que se está ante una contradicción de criterios, dado que aquéllos analizaron una misma cuestión de derecho –competencia por razón de fuero, en atención a las prestaciones demandadas– pero emitieron criterios distintos.

79. Esa consideración se asevera dado que para resolver a qué tipo de tribunales corresponde conocer de los juicios de origen el primer grupo solamente atendió a una sola de las prestaciones que cada parte actora reclamó –designación de beneficiarios– sin que valorara la diversa concerniente a la entrega del saldo de la cuenta individual, mientras que el segundo grupo analizó las prestaciones reclamadas en su conjunto, lo anterior, con independencia de su situación jurídica y, a partir de dichas apreciaciones, resolvieron en sentidos contradictorios.

80. En relación con el tercer requisito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que, el punto jurídico a dilucidar radica en **determinar si para fijar la competencia del órgano jurisdiccional que debe conocer de la demanda en la que se reclaman de manera conjunta la designación de beneficiarios y devolución del saldo de la cuenta individual de la persona trabajadora fallecida es dable dividir el conocimiento de cada una de esas prestaciones.**

## VI. ESTUDIO DE FONDO

81. Con el propósito de resolver el problema jurídico objeto de la presente contradicción, se debe tener presente que de conformidad con los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos<sup>12</sup> y 527<sup>13</sup> de la Ley Federal del Trabajo, en materia laboral la competencia federal se encuentra regulada a manera de excepción.

82. Es decir, la competencia federal sólo se actualiza si el supuesto de que se trate se encuentra previsto expresamente en alguna norma jurídica, de lo contrario, por regla general, la competencia para conocer de dicho asunto corresponderá a las autoridades de las entidades federativas.

83. En otras palabras, todos los procedimientos laborales son competencia de los tribunales locales salvo los asuntos respecto de los cuales en la ley se establezca expresamente que su conocimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden federal.

84. De acuerdo con las consideraciones anteriores en el artículo 899-A<sup>14</sup> de la Ley Federal del Trabajo se regulan los conflictos individuales de seguridad social y en su tercer párrafo se establece que corresponde a los tribunales federales conocer de los asuntos en los que se reclame el otorgamiento de prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y/o vivienda; por lo que sí está previsto de forma expresa en la normativa laboral la competencia por razón de fuero.

<sup>12</sup> "Artículo 123. ...

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:"

<sup>13</sup> "Artículo 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de: ..."

<sup>14</sup> "Artículo 899-A. Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

"La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá al Tribunal del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios.

"En caso de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, corresponderá la competencia al Tribunal federal de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente."



85. Sirve de apoyo a la anterior consideración la jurisprudencia 2a./J. 100/2006, de rubro:

"SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN QUE SE DEMANDE A UNA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) LA ENTREGA DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE UN TRABAJADOR."<sup>15</sup>

86. Debe precisarse que el artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo prevé una vía especial para la tramitación del procedimiento de designación de beneficiarios, el cual tiene como objeto determinar quién ha de suceder a la persona trabajadora fallecida; no obstante, al no existir disposición expresa que atribuya a las autoridades federales el conocimiento de estos asuntos es inconcuso que corresponde conocer de este tipo de peticiones a los tribunales del orden común, siempre que la actividad de la parte empleadora esté excluida del catálogo que enuncia los asuntos que son competencia exclusiva de las autoridades federales.

87. Apoya la consideración anterior, por analogía, la tesis aislada 2a. XXVI-II/98, de rubro siguiente:

"COMPETENCIA LABORAL. SE SURTE EN FAVOR DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO LA EMPRESA DEMANDADA SE DEDICA A LA ELABORACIÓN DE CONCRETO, POR NO QUEDAR INCLUIDA ESTA ACTIVIDAD EN EL CONCEPTO DE INDUSTRIA CEMENTERA."<sup>16</sup>

88. Toda vez que se ha precisado que la competencia por fuero para conocer de la solicitud de designación de beneficiarios de una persona trabajadora fallecida se determina atendiendo a la actividad de la parte patronal y que la

<sup>15</sup> Jurisprudencia 2a./J. 100/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 404, registro digital: 174596.

<sup>16</sup> Tesis aislada 2a. XXVIII/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 412, registro digital: 196705.



devolución o entrega del saldo que obre en la cuenta individual de aquélla se surte en favor de autoridades federales es necesario dilucidar **en quién recae el conocimiento de un asunto en el que a través de una misma demanda se reclama de forma conjunta únicamente esas dos prestaciones.**

89. Luego, cuando se está en presencia del ejercicio simultáneo de acciones independientes a través de una misma demanda, el único supuesto en que se prohíbe claramente la acumulación de éstas es en relación con las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y seguridad e higiene en los centros de trabajo, previsto en los artículos 699 y 768 de la Ley Federal del Trabajo.<sup>17</sup>

90. De modo que la solución de favorecer la acumulación de pretensiones propicia una resolución expedita de las controversias, de manera que se logra la impartición de justicia efectiva al privilegiarse la resolución de fondo de los conflictos jurídicos sobre los formalismos procedimentales, entendidos éstos en su justa dimensión como meros instrumentos y no como un fin en sí mismos.

91. Lo anterior de conformidad con la tesis aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.), así como en la jurisprudencia 2a./ J. 98/2014 (10a.), de rubros:

**"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS**

<sup>17</sup> **"Artículo 699.** Cuando en los conflictos a que se refiere el párrafo primero del artículo que antecede, se ejerciten en la misma demanda acciones relacionadas con obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene, el conocimiento de estas materias será de la competencia del Tribunal Federal, de acuerdo a su jurisdicción.

"En el supuesto previsto en el párrafo anterior, el Tribunal, al admitir la demanda, ordenará se saque copia de la misma y de los documentos presentados por el actor, las que remitirá inmediatamente al Tribunal Federal para la sustanciación y resolución, exclusivamente, de las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento, y de seguridad e higiene, en los términos señalados en esta Ley."

**"Artículo 768.** Las demandas presentadas en relación con las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y seguridad e higiene en los centros de trabajo, no serán acumulables a ninguna otra acción. Si cualquiera de estas acciones se ejercita conjuntamente con otras derivadas de la misma relación de trabajo, se estará a lo dispuesto en el artículo 699."



## REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA."<sup>18</sup>

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."<sup>19</sup>

92. En ese sentido, la continencia de la causa tiene por objeto contener o mantener en un mismo proceso las prestaciones que derivan de un mismo hecho, acto o causa eficiente que a su vez origina la acción de la parte promovente con el propósito de que en un mismo juicio se planteen y resuelvan todas las pretensiones, lo que implica que se administre justicia de forma completa y pronta, de conformidad con los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal,<sup>20</sup> así

<sup>18</sup> Tesis aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 535 y registro digital: 2007062.

<sup>19</sup> Jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 909 y registro digital: 2007621.

<sup>20</sup> **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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

**"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.



como en los diversos 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>21</sup>

93. En ese orden de ideas, el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo,<sup>22</sup> prevé que el proceso del derecho laboral se rige por principios de economía, concentración, sencillez, entre otros, que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva, con el fin de que se respete la unidad del proceso, privilegiando la

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

#### <sup>21</sup> "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, aún (*sic*) cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

<sup>22</sup> "Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de inmediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio.

"Los Tribunales deben garantizar el cumplimiento de los principios y condiciones citados. El juez deberá atender al principio de realidad sobre los elementos formales que lo contradigan. Asimismo, se privilegiará la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, sin afectar el debido proceso y los fines del derecho del trabajo. ..."





solución de conflictos por encima de formalismos procedimentales y se fomente la impartición de justicia de forma expedita y efectiva, lo que también es acorde a lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

94. Así, en procedimientos laborales, el principio de no división de la continenencia de la causa relacionado con el diverso de economía procesal implica resolver de forma concentrada las prestaciones vinculadas por la misma causa o que derivan del mismo origen para evitar que el trámite del juicio se demore, la materia de aquél se fragmente y/o se emitan resoluciones contradictorias respecto a un solo asunto en perjuicio de las partes.

95. De ahí que, en tratándose de asuntos en los que se demanden diversas acciones que se encuentren estrechamente relacionadas entre sí por derivar de un mismo hecho o acto, lo procedente es que el órgano jurisdiccional que conozca de la pretensión también lo haga de las cuestiones accesorias con el propósito de evitar que se divida la materia del litigio innecesaria e injustificadamente.

96. En ese contexto, se advierte que la solicitud formulada por una persona para ser designada beneficiaria obedece a la necesidad que tiene de adquirir legitimación para obtener las prestaciones o indemnizaciones que estén pendientes o se generen con motivo de la muerte de una persona trabajadora, así como para instar la actividad jurisdiccional cuando sea necesario.

97. La consideración anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 193 de la Ley del Seguro Social,<sup>23</sup> ya que la interpretación de ese numeral revela que sólo las personas que han sido previamente declaradas beneficiarias de

<sup>23</sup> **"Artículo 193.** Los beneficiarios del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los que establecen las fracciones III al IX del artículo 84, en relación con los artículos 129 al 137 de esta Ley.

"En caso de fallecimiento del trabajador o pensionado, tendrán derecho a recibir los recursos de la cuenta individual que en términos de las disposiciones legales puedan entregarse en una sola exhibición por no tener otro fin específico, a los beneficiarios designados expresamente en los contratos de administración de fondos para el retiro que las Administradoras de Fondos para el Retiro celebren con los trabajadores, en la proporción estipulada para cada uno de ellos.

"Para tales efectos, el trabajador podrá en cualquier tiempo sustituir a los beneficiarios que hubiera designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada uno de ellos.



una persona trabajadora fallecida, con base en la designación directa que hizo esta última o atendiendo al orden de prelación previsto en la ley, serán titulares del derecho a recibir los recursos de la cuenta individual relativa.

98. Es decir, el procedimiento de designación de beneficiarios constituye el medio a partir del cual la parte promovente pretende adquirir legitimación para estar en aptitud jurídica de solicitar que los recursos que obren en la cuenta individual de una persona trabajadora fallecida le sean entregados.

99. Por consiguiente, es evidente que ser designado beneficiario de una persona trabajadora fallecida es una condición jurídica sin la cual no es posible obtener la devolución de los saldos que obren en la cuenta de aquella, por tanto, en tratándose de asuntos en los que la parte promovente demanda conjunta y únicamente ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y que se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de esta última es innegable que esas prestaciones guardan relación en cuanto a que la primera es el medio para acceder a la segunda y ésta, a su vez, condiciona su procedencia o trámite a la resolución de la inicial –entre otros presupuestos procesales–.

100. En ese orden de ideas, es inconcuso que, en atención a los principios de economía procesal, impartición de justicia pronta y completa, así como de continencia de la causa, los operadores jurídicos no deben dividir esta última aceptando la competencia por una parte y declinando por otra cuando sea evidente que las prestaciones están estrechamente relacionadas a tal grado que en el supuesto de que éstas se desvinculen o separen la pretensión de la parte promovente se fragmentaría injustificadamente en su perjuicio, además de que esa determinación sería contraria a los derechos y principios fundamentales referidos.

---

"La Administradora de Fondos para el Retiro en la que se encontraba registrado el trabajador o pensionado fallecido, deberá entregar el importe de las subcuentas, incluidas las de Vivienda, que en términos de las disposiciones legales aplicables puedan entregarse en una sola exhibición.

"A falta de beneficiarios designados, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante los tribunales competentes de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."



101. Por tanto, si al analizar íntegramente la demanda laboral, en la que se señalan como únicas prestaciones que al promovente se le designe beneficiario de una persona trabajadora fallecida y le sea entregado el saldo que obre en su cuenta individual, el operador jurídico advierte que a través de aquéllas, la finalidad de la acción es obtener la cantidad de dinero que se haya generado con motivo de las aportaciones realizadas en dicha cuenta es indudable que ese asunto no debe dividirse a fin de proveer de forma independiente y fijar competencia en cuanto a cada una de las prestaciones demandadas.

102. Toda vez que de llevarse a cabo dicha división se infringirían los derechos y principios fundamentales de impartición de justicia pronta y completa, economía procesal, así como no división de la continencia de la causa, pues se obligaría a la parte promovente a tramitar dos procedimientos para sólo un fin, lo que no está justificado ya que se estima que las prestaciones al tener un mismo origen –el fallecimiento de una persona trabajadora– y objeto –obtener la devolución de saldos de la cuenta individual de aquélla– deben resolverse conjuntamente, aunado al hecho de que no hay disposición expresa que faculte a los operadores jurídicos a separar la pretensión de la parte actora para que puedan proveer lo concerniente a su competencia discrecionalmente.

103. Se afirma lo anterior ya que, en ese supuesto, es evidente que la designación de beneficiarios es el medio que legitimará a la parte actora para reclamar y, en su caso, recibir la cantidad de dinero que resulte a título de aportaciones hechas a la cuenta individual del trabajador fallecido, por lo que no es jurídico desvincular una de otra.

104. En efecto, la prestación relativa a que se designe a una persona beneficiaria de un trabajador fallecido es el instrumento a partir del cual aquélla pretende obtener lo que definitivamente quiere, es decir, el saldo existente en la cuenta individual respectiva; lo que se evidencia de la interpretación realizada a los artículos referidos relativos al procedimiento y objeto de cada prestación ya que, como se indicó, la devolución de saldos de una persona trabajadora fallecida está sujeta a que la parte interesada sea designada beneficiaria y esta cuestión, a su vez, está motivada por la expectativa de obtener cierta cantidad de dinero por el concepto señalado.



105. Por tanto, si del análisis realizado al escrito de demanda se advierte que la parte promovente solicita ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y con ese carácter obtener sólo el saldo que obre en la cuenta individual de aquélla, es inconcuso que, a fin de garantizar los derechos y principios fundamentales de impartición de justicia pronta y completa, economía procesal, así como no división de la continencia de la causa señalados, debe privilegiarse y procurarse mantener unida la pretensión de la parte actora ya que a ningún fin práctico conduciría su división.

106. En esa virtud, esta Segunda Sala estima que en supuestos como los que analizaron los Tribunales Colegiados contendientes, es decir, procedimientos en los cuales la parte promovente reclamó conjuntamente como únicas prestaciones ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y con ese carácter obtener sólo el saldo que obre en la cuenta individual de aquélla se surte la competencia de los **tribunales laborales federales** debido a que la devolución de saldos es la pretensión final, siendo la declaración de beneficiarios el conducto para obtenerla, aunado al principio de atracción de la competencia federal, el cual se traduce en la necesidad de tramitar un asunto ante una autoridad de ese fuero siempre que se hiciere patente un motivo que le otorgue competencia.

107. En consecuencia, esta Segunda Sala estima que el operador jurídico no debe dividir ni proveer aisladamente la pretensión de la parte interesada que solicita ser declarada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida con la única finalidad de obtener el saldo de la cuenta individual de aquélla; lo anterior, en estricta observancia a los principios de economía procesal y no división de la continencia de la causa, así como del derecho fundamental de que se administre justicia de forma completa y pronta, de acuerdo con lo establecido en los artículos 685 de la Ley Federal del Trabajo, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

108. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:



COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA LABORAL. SE SURTE EN LOS CASOS EN LOS QUE LA PARTE ACTORA RECLAMA CONJUNTAMENTE Y COMO ÚNICAS PRESTACIONES SER DESIGNADA BENEFICIARIA DE UNA PERSONA TRABAJADORA FALLECIDA Y LA ENTREGA DEL SALDO EXISTENTE EN SU CUENTA INDIVIDUAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de conflictos competenciales en los que se analizó qué autoridad es competente para conocer de la demanda a través de la cual la parte actora reclamó ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y la entrega del saldo que obre en la cuenta individual de aquélla; lo anterior, debido a que, por una parte, se determinó que corresponde a las autoridades locales conocer de la demanda, dado que en sede federal se desechó la prestación relativa a la devolución de saldos, mientras que por la otra se resolvió que son competentes los tribunales federales para conocer de ese recurso en virtud de que no se puede dividir la continencia de la causa al estar estrechamente relacionadas las prestaciones.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que corresponde a los Tribunales Laborales Federales conocer de los asuntos en los que la parte actora reclama conjuntamente y como únicas prestaciones que se le designe beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y que se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de ésta.

Justificación: Tratándose de asuntos en los que la parte actora demanda conjuntamente y como únicas prestaciones: 1) ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida; y, 2) la devolución o entrega de los saldos existentes en el fondo de la cuenta individual de aquélla; la Segunda Sala concluye que son acciones que se encuentran estrechamente relacionadas, pues la primera –designación de beneficiarios– constituye el medio o instrumento a partir del cual se pretende obtener la segunda –devolución o entrega de saldo de la cuenta individual–, ya que esta última está sujeta a que la parte interesada sea designada beneficiaria y esta cuestión, a su vez, está motivada por la expectativa de obtener cierta cantidad de dinero. Por lo tanto, si las prestaciones demandadas derivan de una misma causa eficiente, el operador jurídico debe



privilegiar y procurar mantener unida la pretensión, por lo que no debe fragmentar ésta ni dividir la continencia de la causa, pues de lo contrario vulneraría el derecho fundamental de acceso a una justicia pronta y completa, así como los principios de economía procesal y no división de la continencia de la causa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 685 de la Ley Federal del Trabajo, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

## RESUELVE

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios denunciada en relación con el criterio emitido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

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

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA LABORAL. SE SURTE EN LOS CASOS EN LOS QUE LA PARTE ACTORA RECLAMA CONJUNTAMENTE Y COMO ÚNICAS PRESTACIONES SER DESIGNADA BENEFICIARIA DE UNA PERSONA TRABAJADORA FALLECIDA Y LA ENTREGA DEL SALDO EXISTENTE EN SU CUENTA INDIVIDUAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de conflictos competenciales en los que se analizó qué autoridad es competente para conocer de la demanda a través de la cual la parte actora reclamó ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y la entrega del saldo que obre en la cuenta individual de aquélla; lo anterior,



debido a que, por una parte, se determinó que corresponde a las autoridades locales conocer de la demanda, dado que en sede federal se desechó la prestación relativa a la devolución de saldos, mientras que por la otra se resolvió que son competentes los tribunales federales para conocer de ese curso en virtud de que no se puede dividir la continencia de la causa al estar estrechamente relacionadas las prestaciones.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que corresponde a los Tribunales Laborales Federales conocer de los asuntos en los que la parte actora reclama conjuntamente y como únicas prestaciones que se le designe beneficiaria de una persona trabajadora fallecida y que se le entregue el saldo que obre en la cuenta individual de ésta.

**Justificación:** Tratándose de asuntos en los que la parte actora demanda conjuntamente y como únicas prestaciones: 1) ser designada beneficiaria de una persona trabajadora fallecida; y, 2) la devolución o entrega de los saldos existentes en el fondo de la cuenta individual de aquélla; la Segunda Sala concluye que son acciones que se encuentran estrechamente relacionadas, pues la primera –designación de beneficiarios– constituye el medio o instrumento a partir del cual se pretende obtener la segunda –devolución o entrega de saldo de la cuenta individual–, ya que esta última está sujeta a que la parte interesada sea designada beneficiaria y esta cuestión, a su vez, está motivada por la expectativa de obtener cierta cantidad de dinero. Por lo tanto, si las prestaciones demandadas derivan de una misma causa eficiente, el operador jurídico debe privilegiar y procurar mantener unida la pretensión, por lo que no debe fragmentar ésta ni dividir la continencia de la causa, pues de lo contrario vulneraría el derecho fundamental de acceso a una justicia pronta y completa, así como los principios de economía procesal y no división de la continencia de la causa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 685 de la Ley Federal del Trabajo, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2a./J. 45/2023 (11a.)





Contradicción de criterios 15/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto, Sexto, Noveno, Décimo Segundo y Décimo Quinto, todos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 14 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Loretta Ortiz Ahlf. Secretaria: Lizbeth Berenice Montealegre Ramírez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 96/2022, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 79/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2022, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los conflictos competenciales 26/2022 y 30/2022, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2022, el sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 24/2022, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2022.

Tesis de jurisprudencia 45/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de julio de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencia que recayó al conflicto competencial 23/2022, resuelto por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, derivó la tesis I.15o.T.2 L (11a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMA LA DECLARACIÓN COMO PERSONA BENEFICIARIA Y LA CONSECUENTE DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES CONTENIDAS EN LA CUENTA INDIVIDUAL DE LA PERSONA EXTINTA TRABAJADORA. SE SURTE EN FAVOR DEL TRIBUNAL LABORAL FEDERAL DE ASUNTOS INDIVIDUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA JUNTA LABORAL DE DICTAR EL LAUDO EN EL JUICIO RESPECTIVO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DEBA EMITIR ESA RESOLUCIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 1/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIR-  
CUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE  
TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2023.  
CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ  
AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: SALVA-  
DOR OBREGÓN SANDOVAL.

### ÍNDICE TEMÁTICO

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radica en determinar si el acto consistente en la omisión de dictar el laudo en un juicio laboral tiene o no ejecución material, para de ese modo determinar la competencia por territorio de los Juzgados de Distrito.

|      | Apartado                       | Criterio y decisión                                                   | Págs. |
|------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | Competencia                    | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.       | 4     |
| II.  | Legitimación                   | La denuncia fue presentada por parte legitimada.                      | 5     |
| III. | Criterios denunciados          | Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.   | 6     |
| IV.  | Existencia de la contradicción | Es existente la contradicción de criterios.                           | 19    |
| V.   | Estudio de fondo               | Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala. | 27    |



|      |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VI.  | <b>Criterio que debe prevalecer</b> | La omisión del dictado del laudo sí tiene ejecución material, por lo que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que deba emitir el laudo respectivo.                                                                    | 37 |
| VII. | <b>Decisión</b>                     | <p>PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</p> <p>TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p> | 42 |

Ciudad de México, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de haber deliberado en la sesión pública del día tres de mayo del dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la contradicción de criterios número **1/2023**; suscitada entre el Pleno del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica en determinar si el acto consistente en la omisión de dictar el laudo en un juicio laboral tiene o no ejecución material, a fin de determinar la competencia por territorio de los Juzgados de Distrito.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

**1. Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio 6884 remitido a través del MINTERSCJN, recibido en este Alto Tribunal el treinta de diciembre de dos



mil veintidós, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, denunciaron la posible contradicción entre el criterio sustentado por ese órgano jurisdiccional, al resolver el **conflicto competencial 52/2022** y el sostenido por el otrora **Pleno del Vigésimo Primer Circuito**, al fallar la **contradicción de tesis 7/2019**.

**2. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de cinco de enero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta registró el asunto con el número **1/2023**; admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, por lo que solicitó a la presidencia del Pleno del Vigésimo Primer Circuito remitiera la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 7/2019 de su índice, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente.

**3.** De igual forma turnó el expediente para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán y ordenó enviarlo a la Sala en la cual se encuentra adscrito, a fin de que proveyera su trámite e integración.

**4.** En atención a que durante la sustanciación del presente expediente entraron en vigor los Acuerdos Generales Números 67/2022 y 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativos a la sustitución de los Plenos de Circuito, por auto de diecinueve de enero de dos mil veintitrés se ordenó requerir al Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, para que a la brevedad posible remitiera la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 7/2019 del índice del otrora Pleno del Vigésimo Primer Circuito, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente.

**5.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

**6.** Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio mediante el cual el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, manifestó las razones por las que se encuentra imposibilitado para remitir la copia certificada o digitalizada de la resolución dictada en la



contradicción de tesis 7/2019, del índice del extinto Pleno del Vigésimo Primer Circuito, así como para informar respecto a la vigencia del criterio sustentado en ese asunto.

7. En el mismo proveído se tuvo por recibido el diverso oficio a través del cual el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito envió copia digitalizada de la referida ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 7/2019; atento a lo cual, la presidencia de la Segunda Sala destacó que aun cuando no existe informe respecto a la vigencia del criterio sustentado en la mencionada contradicción, éste es un elemento que únicamente el Ministro ponente puede decidir si resulta necesario para la resolución del presente asunto, por lo que se acordó remitir el sumario en el que se actúa a la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, a efecto de que la Segunda Sala, actuando como órgano colegiado, determinara si el asunto está en estado de resolución con las constancias que lo integran.

## I. COMPETENCIA

8. Con base en la normatividad aplicable en la fecha de presentación de la denuncia respectiva,<sup>1</sup> esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la contradicción de criterios entre el Pleno del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente antes de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno; 226, fracción II, de la Ley de Amparo

<sup>1</sup> Que constituye el momento procesal a partir del cual debe analizarse la competencia por virtud del acuerdo adoptado por los Ministros de esta Segunda Sala en sesión privada del dieciocho de enero de dos mil veintitrés, en cuanto a que los asuntos pendientes de resolución en este Máximo Tribunal a la fecha en que entraron en funcionamiento los Plenos Regionales conforme a los Acuerdos Generales Números 67/2022 y 108/2022 del Consejo de la Judicatura Federal –dieciséis de enero de dos mil veintitrés–, serían resueltos por este Alto Tribunal ya que no se previó disposición que ordene su remisión a dichos Plenos Regionales; de ahí que tiene aplicación la regla contenida en el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice:

**"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."



en su texto vigente antes de la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno –en relación con el artículo primero transitorio, fracción II, del decreto de la indicada reforma legal–; y 21, fracción VIII, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –en relación con el artículo quinto transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno–; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre órganos colegiados de diferentes Circuitos, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

9. Al respecto es oportuno invocar la tesis **P. I/2012 (10a.)**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>2</sup>

## II. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima.

11. En efecto, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General, y 227 de la Ley de Amparo, fijan los lineamientos para integrar jurisprudencia por el sistema de unificación de criterios en los casos de contradicciones entre Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo, prevén que las Ministras y los Ministros, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, el fiscal general de la República, las Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes que intervinieron en los asuntos en que tales criterios fueron sustentados, se encuentran

<sup>2</sup> Tesis P. I/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, registro digital: 2000331.



facultados para denunciar la contradicción ante este Alto Tribunal, a fin de que se determine cuál debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

**12.** En tal virtud, si en el caso la denuncia fue formulada por los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, es claro que cuentan con legitimación para ello de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>3</sup>

### III. CRITERIOS DENUNCIADOS

**13.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, relatar las consideraciones de las resoluciones emitidas por el Pleno y el Tribunal Colegiado contendientes.

**14.** Del **conflicto competencial 52/2022**, del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, se desprenden los siguientes antecedentes:

**a)** Instituto América, Asociación Civil, por conducto de su apoderada legal, promovió juicio de amparo indirecto contra el acto consistente en la omisión de dictar laudo en el juicio laboral 815/2016, atribuido a la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con residencia en Boca del Río, Veracruz.

**b)** Mediante resolución de diecinueve de octubre de dos mil veintidós, el Juzgado Décimo Octavo de Distrito en el Estado, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz, declaró carecer de competencia legal para conocer del

<sup>3</sup> " **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o **los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes**, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



juicio de amparo indirecto 1047/2022 de su índice, por cuestión de territorio; por lo que ordenó remitir los autos al Juzgado de Distrito en el Estado, con sede en Boca del Río, Veracruz, en turno, al que estimó competente.

c) Por auto de veinticinco de octubre siguiente, el titular del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado, con residencia en Boca del Río, Veracruz, radicó el expediente bajo el número 954/2022 y declinó la competencia planteada.

d) En auto de veintiocho de octubre de dos mil veintidós el Juez Décimo Octavo de Distrito en el Estado, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de esa ciudad, en turno, a fin de resolver el conflicto competencial.

e) Correspondió conocer del asunto al **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, el cual lo admitió a trámite en acuerdo de ocho de noviembre de dos mil veintidós registrándolo bajo el **conflicto competencial 52/2022**; y mediante sentencia dictada el dieciséis de noviembre siguiente sostuvo, en lo que al presente asunto interesa, lo siguiente:

- Que sí existe el conflicto competencial planteado porque los órganos jurisdiccionales contendientes manifestaron abstenerse de conocer y resolver la demanda de amparo en la que se reclamó la omisión de dictar el laudo correspondiente dentro del juicio laboral respectivo.

- Que correspondía conocer de la demanda de amparo al Juez Cuarto de Distrito en el Estado, con residencia en Boca del Río, Veracruz.

- Para justificar lo anterior, invocó los artículos 107, fracción III, de la Constitución Federal y el 37 de la Ley de Amparo.

- Mencionó que el elemento necesario para determinar qué Juez de Distrito será el competente por razón de territorio para conocer de la demanda de amparo, es el relativo a si el acto reclamado requiere o no ejecución material, entendida, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 17/2015, en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material





ya sea por sí mismo o sus efectos conlleven esa situación, es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.

- Asimismo, indicó que para conocer la naturaleza del acto reclamado resultaba orientador lo sostenido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 343/2019, donde estableció que los actos se dividen de forma genérica de acuerdo a su naturaleza y consecuencias en: 1) positivos, 2) negativos (simples, con efectos positivos y prohibitivos); y, 3) omisivos o abstenciones.

- Preciso que si los actos omisivos o abstenciones para los efectos del juicio de amparo, son aquellos que derivan del incumplimiento legal o constitucional de las autoridades, con la consecuente afectación en los derechos subjetivos del gobernado, corresponde verificar si la omisión de dictar laudo en el juicio laboral por parte de la autoridad encargada del procedimiento produce efectos y/o consecuencias para las partes.

- En ese orden de ideas, refirió que dentro de la garantía de impartición de justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, se encuentra el derecho de todo gobernado a obtener justicia pronta, traducida en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes aplicables.

- Señaló que, en consecuencia, la omisión de dictar el laudo en los plazos previstos por la ley, para los efectos del juicio de amparo, en principio constituye una paralización del procedimiento laboral y, por otro, implica un acto que genera consecuencias positivas en el plano fáctico, es decir, que tiene ejecución material, en tanto deriva de un deber constitucional de la autoridad, cuyo incumplimiento se materializa de forma directa en detrimento de las partes, dado que mientras subsista, se genera una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, así como al derecho de impartición de justicia pronta.

**15.** Por su parte, en la **contradicción de tesis 7/2019**, del índice del **Pleno del Vigésimo Primer Circuito**, se tienen los siguientes antecedentes relevantes:



a) El Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco, denunció la posible contradicción de tesis, entre los sustentados por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver los conflictos competenciales 23/2019 y 1/2019, respectivamente, cuyos elementos fácticos y jurídicos consistieron en lo siguiente:

b) En el **conflicto competencial 1/2019**, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, consideró que el acto reclamado consistente en la omisión de la autoridad responsable de dictar el laudo correspondiente dentro del procedimiento laboral implica una ejecución material, toda vez que si la Junta responsable cerró instrucción lógicamente debía turnar los autos para el dictado del laudo cuya omisión reclamó el quejoso; lo anterior, porque se requiere la actuación de ejecución a efecto de que la Junta realice la conducta en el sentido de dictar el laudo del cual ordenó su emisión, razón por la que la competencia para conocer de la demanda de amparo corresponde al Juez de Distrito con jurisdicción en donde se ejecute lo mandado u ordenado por la Junta responsable, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

c) Por su parte, en el **conflicto competencial 23/2019**, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, determinó que el acto reclamado consistente en la omisión de acordar la promoción en que se solicitó fecha y hora para llevar a cabo la reinstalación, así como la omisión de dictar el auto admisorio de pruebas, son actos que carecen de ejecución material, en tanto que no trascienden al mundo fáctico, razón por la que consideró que la competencia para conocer de la demanda de amparo se surte a favor del Juzgado de Distrito ante quien se presentó esa demanda, atento al tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

d) Con base en tales elementos, mediante sentencia dictada en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno del Vigésimo Primer Circuito, resolvió, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Consideró que si bien las omisiones destacadas dentro de los conflictos competenciales resueltos por ambos tribunales no se constituyen por los



misimos supuestos de hecho, dado que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, se pronunció sobre la omisión en el dictado del laudo dentro de un procedimiento laboral; en tanto, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, lo hizo respecto de la omisión de acordar la solicitud de fecha y hora para llevar a cabo la reinstalación y la falta de emisión en el dictado del auto admisorio de pruebas.

- Sin embargo, los actos de autoridad objeto de estudio en las ejecutorias pronunciadas guardan un punto en común constituido precisamente por la omisión en que incurrió la autoridad responsable en su deber jurisdiccional impuesto dentro del artículo 17 constitucional, relativo a su obligación de dictar las resoluciones que le resultan impositivas acorde con lo dispuesto en los artículos 837 y 838, y el derecho del trabajador a ser reinstalado en su actividad laboral acorde con lo dispuesto en el diverso numeral 48, todos de la Ley Federal del Trabajo.

- Señaló que, por tanto, los ejercicios interpretativos emprendidos por dichos órganos jurisdiccionales colisionan en un mismo punto jurídico, ya que mientras que para el primero la omisión en el dictado del laudo implica una ejecución material; para el segundo, la omisión de acordar la solicitud de señalar fecha para la reinstalación y el dictado del auto admisorio de pruebas son actos que carecen de ejecución material.

- En ese sentido, precisó que aun ante la existencia de hechos fácticos diversos, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a posturas opuestas sobre un mismo punto jurídico, por lo que sí existía contradicción de tesis, pues lo relevante para definir los asuntos sujetos a su jurisdicción fue la naturaleza concedida a los actos omisivos o abstenciones reclamadas de los órganos laborales de jurisdicción común.

- Estimó que, de acuerdo con las posturas de los órganos colegiados contendientes, procedía formular la pregunta relativa a si: ¿Las omisiones en el dictado de las resoluciones en materia laboral conllevan una ejecución material para efectos de establecer la competencia, por razón de territorio, en el juicio de amparo indirecto?



- Al abordar el estudio de fondo, señaló que de las reglas de competencia por razón de territorio, de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo indirecto, previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, se obtienen dos tipos de actos de autoridad: a) actos que tienen ejecución material, y b) actos que no requieren ejecución material.

- Mencionó que, en el caso, la litis gira en torno al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en el plano de pronta y expedita impartición de justicia, previsto en el artículo 17 constitucional, que debe guardarse a cada justiciable.

- En ese orden, indicó que lo conveniente era analizar la naturaleza que les asiste a los actos de abstención u omisión en que las autoridades laborales señaladas como responsables incurren en el curso de un procedimiento en esa materia, esto es, si conllevan una ejecución material o no.

- Al efecto, refirió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 343/2019, clasificó la naturaleza de los actos (positivos, negativos –simples, con efectos positivos y prohibitivos– y omisivos o abstenciones).

- Destacó que de esa ejecutoria derivó la tesis de jurisprudencia **1a./J. 86/2019 (10a.)**, de rubro: "OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUIDA LA PERSONA."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "De conformidad con el numeral 4o. de la Constitución Federal en relación con los artículos 34, 73, 74, 76 y 77 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las autoridades penitenciarias se encuentran obligadas a proporcionar atención médica a las personas que se encuentran privadas de su libertad. En ese contexto, la omisión de brindar atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, produce consecuencias materiales en el mundo fáctico, pues existe un vínculo indisoluble entre: a) la obligación del Estado de proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad en su centro de reinserción social; b) la omisión de proporcionar dichos servicios a dichas personas; y c) la afectación del derecho fundamental a la salud en éstos, en el caso de que tal servicio no se proporcione. De esta manera, se actualiza la regla de competencia prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, por lo que debe



- Agregó que, por cuanto hace a los actos intraprocesales reclamados en amparo biinstancial que guardan relación con la omisión o abstención en que incurrían las autoridades laborales durante la tramitación de los juicios en esa materia, la Segunda Sala del Alto Tribunal emitió el criterio jurisprudencial **2a./J. 48/2016 (10a.)**, de título: "AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS.",<sup>5</sup> en el que se dimensiona la afectación material a derechos sustantivos que debe guardar el acto de autoridad para efectos del amparo, entendida ésta en aquel supuesto en el que el acto reclamado impida el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo y no sólo producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo.

---

conocer de dicha demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio del centro penitenciario donde se encuentre recluido el promovente de amparo."; la cual se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 254, Décima Época, registro digital: 2021191.

<sup>5</sup> El texto de la jurisprudencia es del tenor siguiente: "De conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como 'irreparables' deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una 'omisión' autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite. Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 8 constitucional; sin embargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, a menos de que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso el juicio será procedente.", la cual es visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086, Décima Época, registro digital: 2011580.



- Bajo tal contexto, concluyó que la naturaleza de lo reclamado en las resoluciones objeto de contradicción, las cuales se relacionan con la omisión o abstención de emitir resoluciones, esto es, la inactividad procesal en que las responsables han incurrido en el trámite de los asuntos de su conocimiento, producen meros efectos formales dentro del procedimiento, que no trascienden ni modifican el estado material preexistente de las cosas, antes bien se concretan, simplemente, a una lesión adjetiva por la inobservancia de los plazos previstos en la norma aplicable que les rige en su quehacer jurisdiccional.

- Señaló que lo anterior significa que no requieren de ejecución material, porque no tienen por efecto alguna orden o mandato hacia el gobernado para actuar o llevar a cabo algo, pues derivan de etapas procesales que se encuentran en curso.

- Añadió que si bien la ejecución material no mira sólo al contenido del acto reclamado en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico.

- Sin embargo, esos alcances –para efectos de determinar si el acto reclamado requiere o no ejecución– no pueden llegar al extremo de considerar las circunstancias intrínsecas del asunto, pues de estimarlo así, no se estarían analizando los alcances materiales del acto reclamado, que en el caso en particular se limitan a la abstención u omisión en el dictado de las resoluciones (fijar fecha para la reinstalación, emitir el auto admisorio de pruebas y el laudo), sino a las posibilidades futuras que deriven de su eventual emisión, lo cual no constituye un criterio para determinar la competencia por razón de territorio de los Jueces de Distrito, pues se estaría atendiendo a los alcances derivados del acto reclamado.

- Destacó que una interpretación en contrario implicaría que todas las omisiones tendrían efectos positivos al provocar en mayor o menor medida, justificada o injustificadamente, una afectación en la esfera jurídica de la persona que resiente esa abstención.

- Finalmente, refirió que compartía la jurisprudencia **PC.XV. J/34 L (10a.)**, sustentada por el Pleno del Décimo Quinto Circuito, de rubro: "COMPETENCIA



PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE HACER CUMPLIR EL LAUDO Y ACORDAR PETICIONES, ASÍ COMO LA ABSTENCIÓN DE ACATARLO. AL SER ACTOS QUE NO REQUIEREN DE EJECUCIÓN MATERIAL, SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA."<sup>6</sup>

**16.** Cabe señalar que, según se advierte del *Semanario Judicial de la Federación*, de la ejecutoria relativa a la mencionada contradicción de tesis 7/2019, derivó la tesis de jurisprudencia **PC.XXI. J/2 L (11a.)**, que es del tenor siguiente:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUECES DE DISTRITO. LAS OMISSIONES O ABSTENCIONES EN EL DICTADO DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA LABORAL NO CONLLEVAN UNA EJECUCIÓN MATERIAL PARA EFECTOS DE SU FIJACIÓN.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que mientras para uno de los contendientes la omisión en el dictado del laudo implica una ejecución material; para el otro, la omisión de acordar la solicitud de señalar fecha para la reinstalación y el dictado del auto admisorio de pruebas, son actos que carecen de ejecución material.

"Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Primer Circuito establece que los actos o abstenciones de las autoridades responsables dentro de los procedimientos laborales no conllevan una ejecución material para efectos de definir la competencia territorial de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto.

"Justificación: Lo anterior, porque las sentencias objeto de contradicción se relacionan con la omisión o abstención de emitir resoluciones, esto es, con la inactividad procesal en que las responsables han incurrido en el trámite de los asuntos de su conocimiento, cuyos efectos no trascienden ni modifican el estado material preexistente de las cosas, antes bien, se concretan, simplemente, a una

<sup>6</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo II, página 1393, Décima Época, registro digital: 2017790.



lesión adjetiva por la inobservancia de los plazos previstos en la norma aplicable que les rige en su quehacer jurisdiccional, sin que sea dable llegar al extremo de considerar las circunstancias intrínsecas del asunto, pues de estimarlo así, no se estarían analizando los alcances materiales del acto reclamado, que en el caso en particular se limitan a la abstención u omisión en el dictado de las resoluciones (como fijar la fecha para la reinstalación, emitir el auto admisorio de pruebas y el laudo), sino a las posibilidades futuras que deriven de su eventual emisión, lo cual no constituye un criterio para determinar la competencia por razón de territorio de los Jueces de Distrito, pues se estaría atendiendo a los alcances derivados del acto reclamado."<sup>7</sup>

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

**17.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.<sup>8</sup> Así, para determinar si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

**18.** A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de criterios:

**I.** No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 6, octubre de 2021, Tomo II, página 2406, Undécima Época, registro digital: 2023679.

<sup>8</sup> Véase la tesis jurisprudencial **1a.JJ. 47/97**, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, Novena Época, registro digital: 197253.

<sup>9</sup> Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial **P.J.J. 72/2010** del Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA





II. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos exista al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada 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.

IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.<sup>10</sup>

DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, registro digital: 164120; tesis aislada **P. XLVII/2009** de este Tri- bunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, Novena Época, registro digital: 166996; tesis aislada **P. V/2011** del Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DE- RIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, Novena Época, registro digital: 161666.

<sup>10</sup> Véase la tesis aislada **P. L/94** del Tribunal Pleno, cuyo título es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, Octava Época, registro digital: 205420; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis juris- prudencial **1a./J. 129/2004** de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial*



19. De conformidad con los lineamientos expuestos, es dable sostener que, en el caso, **sí existe la contradicción** de criterios denunciada.

20. Es así, pues de las ejecutorias respectivas se advierte que ambos órganos jurisdiccionales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber: si el acto reclamado consistente en **la omisión de la autoridad de dictar el laudo en un juicio laboral**, tiene o no ejecución material, ello con el propósito de fijar la competencia territorial de los Jueces de Distrito que deben conocer de la demanda de amparo en que se reclame tal acto.

21. En efecto, como se observa del conflicto competencial 52/2022, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito sostuvo, esencialmente, que **la omisión de dictar el laudo tiene ejecución material**; mientras que en la contradicción de tesis 7/2019 el Pleno del Vigésimo Primer Circuito consideró, medularmente, que la omisión o abstención de emitir resoluciones en un procedimiento laboral, como son, específicamente, fijar fecha para la reinstalación, el auto admisorio de pruebas y **el laudo, no requieren de ejecución material**.

22. Sin que resulte obstáculo que el pronunciamiento del Pleno del Vigésimo Primer Circuito en la contradicción de tesis 7/2019 hubiese incluido, además de la omisión del dictado del laudo, otro tipo de omisiones, como son las de proveer la fecha de reinstalación y la admisión de las pruebas. Ello, porque con independencia de que el mencionado Pleno hubiere considerado que tales actos guardan un punto en común constituido por la omisión en que incurrieron las autoridades responsables en su deber jurisdiccional impuesto por el artículo 17 de la Constitución Federal, relativo a su obligación de dictar las resoluciones que

---

*de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, Novena Época, registro digital: 179633; tesis jurisprudencial **P.J. 27/2001** del Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, Novena Época, registro digital: 189998; tesis jurisprudencial **2a.JJ. 94/2000** de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título: "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, Novena Época, registro digital: 190917.



les resulten impositivas conforme a lo dispuesto en los artículos 48, 837 y 838 de la Ley Federal del Trabajo.

**23.** Lo cierto es que, como se dijo, ambos órganos colegiados se pronunciaron sobre la naturaleza del acto consistente en **la omisión de las Juntas laborales de dictar el laudo**, para de ese modo dilucidar si conlleva o no una ejecución material para determinar qué Juzgado de Distrito es competente por territorio, para conocer de la demanda en la que se reclama ese tipo de acto, arribando a conclusiones opuestas.

**24.** De ahí que, la contradicción de criterios únicamente puede enderezarse por lo que ve a la problemática relativa a si la omisión del dictado del laudo en un juicio laboral tiene o no ejecución material –para así determinar la competencia por territorio de los Juzgados de Distrito–, y no así en relación con los otros actos analizados por el Pleno del Vigésimo Primer Circuito en la contradicción de tesis 7/2019 (omisión de fijar fecha de reinstalación y proveer sobre admisión de pruebas), toda vez que en el conflicto competencial 52/2022, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito no examinó tales aspectos y, por ende, no emitió pronunciamiento alguno respecto a ese tipo de omisiones; por lo que es evidente que no existe algún punto de toque sobre esta última cuestión entre los órganos jurisdiccionales contendientes y, en consecuencia, no se actualizan los elementos que justifiquen que en la presente resolución se emita un pronunciamiento sobre aquéllos.

**25.** Asimismo, es oportuno destacar que tampoco es obstáculo para tener por configurada la presente contradicción de criterios el hecho de que no se hubiere remitido informe respecto a la vigencia del criterio sustentado en la contradicción de tesis 7/2019, del índice del Pleno del Vigésimo Primer Circuito.

**26.** Ello es así, pues se advierte que tal imposibilidad derivó de diversas situaciones ajenas a los órganos requeridos –Pleno del Vigésimo Primer Circuito y Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur–.

**27.** Por una parte, de los autos del expediente en que se actúa se desprende que el requerimiento para que la presidencia del Pleno del Vigésimo Primer Circuito remitiera el informe sobre la vigencia del criterio contenido en la contra-



dicción de tesis 7/2019, fue formulado mediante acuerdo presidencial de este Alto Tribunal de cinco de enero de dos mil veintitrés; sin embargo, resulta un hecho notorio<sup>11</sup> que el dieciséis de enero siguiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio*, de cuyo artículo tercero transitorio<sup>12</sup> se colige que el Pleno del Vigésimo Primer Circuito concluyó funciones después de su última sesión del año dos mil veintidós.

**28.** Por otro lado, como informó en su momento a este Alto Tribunal el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, en el *Punto de Acuerdo 19/2023* aprobado en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en respuesta a las consultas formuladas por las y los presidentes y titulares de los Plenos de Circuito y Regionales, respectivamente, se determinó que los Plenos de Circuito sólo debían remitir a los regionales los expedientes físicos de las contradicciones de criterios pendientes de resolución; por lo que dicho órgano no estuvo en aptitud de dar cumplimiento a lo solicitado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al no contar con los elementos correspondientes.

<sup>11</sup> Véase la tesis jurisprudencial **P.J. 74/2006** del Tribunal Pleno, del tenor siguiente: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, Novena Época, registro digital: 174899.

<sup>12</sup> **"TERCERO. Los Plenos de Circuito concluyen funciones después de su última sesión del año 2022.** Durante el periodo del 1 al 15 de enero de 2023, se suspenderá el trámite y resolución de las contradicciones de criterios que se susciten en los Plenos de Circuito, hasta en tanto inicien funciones los Plenos Regionales. Se prorroga el cargo de la persona que haya fungido como Presidenta de algún Pleno de Circuito, para el efecto de que el 16 de enero de 2023 remita los asuntos pendientes de resolver al Pleno Regional que corresponda."



**29.** Aunado a lo anterior, de una búsqueda en el *Semanario Judicial de la Federación* se advierte, por una parte, que en la publicación de la tesis de jurisprudencia **PC.XXI. J/2 L (11a.)**, de rubro: "COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUECES DE DISTRITO. LAS OMISIONES O ABSTENCIONES EN EL DICTADO DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA LABORAL NO CONLLEVAN UNA EJECUCIÓN MATERIAL PARA EFECTOS DE SU FIJACIÓN.", emitida por el extinto Pleno del Vigésimo Primer Circuito, aparece la leyenda "*Esta tesis se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.*", y, por otra parte, se aprecia que no existe publicado algún criterio posterior al mencionado, que sea contrario o que lo haya abandonado; lo cual se corrobora de una consulta al Sistema de Plenos de Circuito del Consejo de la Judicatura Federal,<sup>13</sup> específicamente en el apartado de "Portal de Consulta de Plenos de Circuito", del cual se desprende que, por parte del Pleno del Vigésimo Primer Circuito, no hay alguna resolución posterior al dictado de la sentencia en la contradicción de tesis 7/2019 –veinticinco de agosto de dos mil veintiuno–; razón por la cual, se considera que continúa vigente.

**30.** Hecha esa acotación, es oportuno precisar que el punto de contradicción que debe dilucidar esta Segunda Sala se centra en **establecer si el acto reclamado consistente en la omisión de las Juntas laborales de dictar laudo, tiene o no ejecución material, esto para determinar la competencia por territorio de los Juzgados de Distrito.**

**31.** Lo anterior, en la inteligencia de que, dado que en las ejecutorias involucradas en la presente contradicción de criterios, los actos reclamados analizados por los órganos colegiados contendientes se refieren a la omisión del dictado del laudo atribuido a las Juntas laborales, así como la competencia por territorio del Juez de Distrito, el pronunciamiento de esta Segunda Sala se entiende en función de tal acto omisivo y de la determinación de la competencia por territorio del Juez de Distrito, conforme al régimen en materia de justicia laboral anterior a la reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete y legal de uno de mayo de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Sitio web: <https://www.cjf.gob.mx/plenoscircuito.htm>



## V. ESTUDIO DE FONDO

**32.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio que sostiene esta Segunda Sala, conforme al cual, el acto reclamado consistente en la omisión de dictar el laudo en un juicio laboral conlleva ejecución material y, por tanto, la competencia territorial para conocer de la demanda de amparo relativa corresponde al Juzgado de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde deba emitirse el laudo respectivo.

**33.** Para justificar las razones de ello, debe precisarse que si bien no hay una jurisprudencia exactamente aplicable que resuelva la problemática en estudio; sin embargo, existe un criterio jurisprudencial emitido por esta Segunda Sala, a partir del cual es dable sustentar la solución del presente asunto.

**34.** En efecto, es oportuno tomar en cuenta que al resolver la contradicción de tesis 327/2021,<sup>14</sup> **esta Segunda Sala determinó que la omisión de llevar a cabo el emplazamiento dentro de un juicio ordinario tiene ejecución material**, por lo que en caso de que en una demanda de amparo indirecto se reclame tal omisión corresponderá su conocimiento al Juzgado de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde habrá de llevarse a cabo tal emplazamiento.

**35.** De la contradicción de tesis en comentario, derivó la jurisprudencia **2a./J. 17/2022 (11a.)**, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMISIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NOTIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, 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.

<sup>15</sup> El texto de la jurisprudencia en comentario es el siguiente:

"Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de emplazar a juicio a la parte demandada. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos, pues mientras uno de ellos resolvió que si bien es un acto omisivo –por no cumplirse con una obligación



**36.** Para arribar a esa conclusión, se señaló que de acuerdo con las reglas de competencia que fija el artículo 37 de la Ley de Amparo,<sup>16</sup> el elemento a considerar para determinar qué Juez de Distrito será el competente por razón de territorio para conocer de una demanda de amparo, es el relativo a si el acto reclamado requiere ejecución material, misma expresión que ha sido entendida por esta Segunda Sala *"en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material ya sea por sí mismo o sus efectos conlleven esa situación, es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden,*

determinada—, lo cierto es que genera efectos como si se tratara de un acto positivo y, por tanto, se actualiza la regla contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo. En cambio, el otro órgano colegiado consideró que el acto reclamado es de naturaleza omisiva, que no requiere de ejecución material y, en consecuencia, resulta aplicable la regla de competencia prevista por el párrafo tercero del invocado artículo 37.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la omisión de emplazar al juicio ordinario a la parte demandada constituye una omisión con ejecución material, que actualiza la hipótesis prevista en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, conforme al cual, resulta competente para conocer de la demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde deba ser emplazada la parte demandada.

"Justificación: A partir de lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, se obtiene que en todo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento acorde a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, destacando por su relevancia, el emplazamiento; aunado a que uno de los principios que constituyen la tutela judicial efectiva es la justicia pronta. Entonces, la omisión de llevar a cabo el emplazamiento en un juicio ordinario, para los efectos del juicio de amparo, constituye un acto que genera consecuencias positivas en el plano fáctico, precisamente porque se paraliza el procedimiento en detrimento de la justicia pronta, a partir de la inobservancia de una de las formalidades esenciales del procedimiento, que representa primordial relevancia al constituir uno de los actos principales que dan paso al desarrollo del procedimiento a través del cual se desahogan las pruebas que, en su caso, aportan las partes al juicio y se oyen los alegatos que al efecto se presentan, culminando con la resolución que dicte el derecho. Por tanto, cuando en el juicio de amparo indirecto se acuda a reclamar la omisión del órgano judicial de emplazar a juicio a la parte demandada, resulta legalmente competente para conocer de la demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio donde habrá de llevarse a cabo tal emplazamiento, acorde a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo.", que se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, mayo de 2022, Tomo IV, Undécima Época, página 3668, registro digital 2024553.

<sup>16</sup> **"Artículo 37.** Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."



*un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real".<sup>17</sup>*

**37.** En ese orden, a fin de dilucidar la naturaleza del acto reclamado (omisión), se indicó que resultaba orientador el criterio sostenido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 343/2019,<sup>18</sup> en la que se estableció que los actos omisivos o abstenciones, para los efectos del juicio de amparo, son aquellos que derivan del incumplimiento de un deber de hacer legal o constitucional de las autoridades, con la consecuente afectación en los derechos subjetivos del gobernado.

**38.** Así, ante tales premisas, se mencionó que lo siguiente era verificar si la omisión de emplazar a la parte demandada en el juicio ordinario por parte de la autoridad encargada del procedimiento produce efectos y/o consecuencias para las partes.

**39.** De esa manera, se acudió al contenido del artículo 14 de la Constitución Federal, subrayando que dicho numeral prevé la garantía de audiencia, referida al debido proceso legal que deben seguir las autoridades antes de realizar un acto privativo que afecte a los gobernados.

**40.** En ese orden de ideas, se destacó que sobre el tema el Tribunal Pleno estableció en la jurisprudencia **P./J. 47/95**, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.",<sup>19</sup> que el debido respeto al derecho de audiencia impone a las autoridades que en todo juicio se cumplan

<sup>17</sup> Consideración retomada de la diversa contradicción de tesis 7/2015 (último párrafo de la página 33 y primero de la 34), resuelta por la Segunda Sala en sesión de veintinueve de abril de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el señor Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 1995, Tomo II, página 133, Novena Época, registro digital: 200234.





las "formalidades esenciales del procedimiento", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los requisitos siguientes:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c) La oportunidad de alegar; y,
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

41. En esa medida, se enfatizó la relevancia del emplazamiento y la trascendencia de su falta de verificación, considerada como la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, debido a que su inobservancia da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio.

42. Bajo tales premisas, se afirmó que, conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal, en todo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, debe cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, destacando por su primordial relevancia, el emplazamiento.

43. Aunado a lo anterior, se explicó que el segundo párrafo del artículo 17 de la Norma Fundamental prevé el derecho a la tutela judicial efectiva, sobre el cual esta Segunda Sala ha señalado<sup>20</sup> que consagra entre otros, el derecho de justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes aplicables.

<sup>20</sup> Al efecto, se invocó la jurisprudencia **2a./J. 192/2007**, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, Novena Época, registro digital: 171257.



44. Así, se sostuvo que la omisión de llevar a cabo el emplazamiento en un juicio ordinario, para los efectos del juicio de amparo, constituye un acto que genera consecuencias positivas en el plano fáctico, es decir que **tiene ejecución material, en tanto deriva de un deber constitucional de la autoridad, cuyo incumplimiento se materializa de forma directa en detrimento de las partes, dado que mientras subsista, se genera una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, así como al derecho de impartición de justicia pronta**, además de las normas procesales que en cada materia contemple la obligación de emplazar a juicio a la parte demandada.

45. De lo expuesto, es dable obtener las siguientes premisas:

I) La regla general para determinar qué Juez de Distrito será el competente, por razón de territorio para conocer de una demanda de amparo, está definida en función de si el acto reclamado requiere o no ejecución material.

II) Los actos omisivos o abstenciones, para los efectos del juicio de amparo, son aquellos que derivan del incumplimiento legal o constitucional de las autoridades, con la consecuente afectación en los derechos subjetivos del gobernado.

III) Es una obligación constitucional de las autoridades, que en todo juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, como son, la notificación del inicio del procedimiento, la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, la oportunidad de alegar y el dictado de la resolución respectiva.

IV) El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal prevé, entre otros, el derecho de justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes aplicables.

46. En función de lo anterior, es posible afirmar que el acto reclamado consistente en **la omisión de dictar el laudo en un juicio laboral sí tiene ejecución material**, toda vez que ello genera una afectación en los derechos subjetivos de las partes.



**47.** Es así, pues como de manera reiterada ha sostenido este Alto Tribunal, la emisión de la resolución que dirima las cuestiones debatidas en un juicio –de forma semejante al emplazamiento–, es un derecho que forma parte del elenco de las prerrogativas mínimas que debe garantizarse a toda persona, conocidas como formalidades esenciales del procedimiento y las cuales integran el derecho de audiencia.<sup>21</sup>

**48.** Por lo que hace a la materia laboral y, concretamente, al régimen al que responden las Juntas laborales, resulta de relevancia mencionar que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal,<sup>22</sup> en su texto anterior a la reforma de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete,<sup>23</sup> establece que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje.

**49.** De manera que el dictado del laudo se trata de un derecho de rango constitucional, así como de una obligación de las autoridades laborales respectivas, cuyo cumplimiento conlleva que su pronunciamiento se emita en los plazos previstos en la Ley Federal del Trabajo<sup>24</sup> vigente hasta el uno de mayo de dos mil diecinueve.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Jurisprudencia **P.J. 47/95**, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, Novena Época, registro digital: 200234; y jurisprudencia **1a./J. 11/2014 (10a.)**, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396, Décima Época, registro digital: 2005716.

<sup>22</sup> "Art. 123. ... A. ...

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno ..."

<sup>23</sup> Aplicable en términos del último párrafo del artículo tercero transitorio del "Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral", que dice: "Los asuntos que estuvieran en trámite al momento de iniciar sus funciones los tribunales laborales, los Centros de Conciliación y el organismo descentralizado a que se refiere el presente Decreto, serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio."

<sup>24</sup> En el caso de los laudos, el plazo para su emisión está regulado en los artículos 885, 886, 887 y 889 de la Ley Federal del Trabajo, conforme al texto vigente hasta el uno de mayo de dos mil diecinueve, a saber:

(ADICIONADO, 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



**50.** Lo que es así, habida cuenta que el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, exige que todas aquellas autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, como son las laborales, observen, entre otros principios, el de justicia pronta, el cual se traduce en la obligación de resolver el conflicto dentro de los términos y plazos que para

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 ..."

**"Artículo 886.** Del proyecto de laudo se entregará copia a cada uno de los integrantes de la Junta.

"Dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se hubiere recibido la copia del proyecto, cualquiera de los integrantes de la Junta podrá solicitar que se practiquen las diligencias que juzgue convenientes para el esclarecimiento de la verdad.

"La Junta, con citación de las partes, señalará, en su caso, día y hora para el desahogo, dentro de un término de ocho días, de las pruebas que no se llevaron a cabo o para la práctica de las diligencias solicitadas."

(REFORMADO Y REUBICADO, D.O.F. 4 DE ENERO DE 1980)

**"Artículo 887.** Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior, concedido a los integrantes de la Junta, o en su caso, desahogadas las diligencias que en este término se hubiesen solicitado, el Presidente de la Junta citará a los miembros de la misma, para la discusión y votación, que deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes al en que hayan concluido el término fijado o el desahogo de las diligencias respectivas."

**"Artículo 889.** Si el proyecto de resolución fuere aprobado, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta.

Si al proyecto se le hicieran modificaciones o adiciones, se ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado. En este caso, el resultado se hará constar en acta."

<sup>25</sup> Legislación aplicable en términos de los artículos transitorios séptimo y octavo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, que dicen:

**"Séptimo.** Asuntos en Trámite. Los procedimientos que se encuentren en trámite ante la Secretaría de (sic) Trabajo y Previsión Social y las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, serán concluidos por éstas de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio ..."

**"Octavo.** Asuntos iniciados con posterioridad al Decreto. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según corresponda, continuarán conociendo de los procedimientos individuales, colectivos y registrales que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, hasta en tanto entren en funciones los Tribunales federales y locales y los Centros de Conciliación, conforme a los plazos previstos en las disposiciones transitorias del presente Decreto."



tal efecto establezcan las leyes, como refiere la jurisprudencia **2a./J. 192/2007**, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."<sup>26</sup>

**51.** Aunado a lo anterior, resulta de relevancia mencionar que esta Segunda Sala sostiene que la omisión de pronunciar el laudo constituye una paralización del procedimiento laboral, que evidencia la existencia de una afectación en la esfera jurídica del particular, pues con ello se difiere la resolución del juicio, por lo que se deja de garantizar el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, de manera pronta y expedita, a que se refiere el mencionado numeral 17 de la Norma Fundamental.

**52.** Tales consideraciones se encuentran contenidas en el criterio jurisprudencial **2a./J. 8/2004**,<sup>27</sup> del tenor siguiente:

"LAUDO. LA OMISIÓN DE SU DICTADO, A PESAR DE HABER TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL PARA ELLO, ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/92, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 56, agosto de 1992, página 11, que los actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, son impugnables ante el Juez de Distrito en términos de lo dispuesto por el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, debiéndose entender que producen 'ejecución irreparable' los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales. Por otra parte, el propio Tribunal Pleno precisó en la jurisprudencia P./J. 113/2001 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5, que el artículo 17 cons-

<sup>26</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, Novena Época, registro digital: 171257.

<sup>27</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 226, registro digital: 182160.



titucional garantiza a favor de los gobernados el disfrute de diversos derechos, entre los que se encuentra el acceso efectivo a la administración de justicia, la cual debe impartirse de manera pronta y expedita mediante el cumplimiento por parte de la autoridad jurisdiccional de los plazos y términos dispuestos por la ley. En ese orden, la omisión de pronunciar el laudo, a pesar de haber transcurrido el plazo previsto en los artículos 885 a 887 y 889 de la Ley Federal del Trabajo, constituye una paralización del procedimiento laboral, que evidencia la existencia de una violación que incide en la esfera jurídica del particular de manera irreparable, pues con ello se difiere la resolución del juicio, aun cuando el laudo que en el fondo del asunto llegare a emitirse resultara favorable a sus intereses, ya que la violación a la garantía individual no podría ser remediada ante la imposibilidad material de retrotraer el tiempo y, por ende, la vía para la impugnación de aquella omisión es el amparo indirecto, en términos de lo dispuesto por el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues el efecto vinculatorio de la sentencia concesoria será obligar a la Junta a obrar en el sentido de respetar la garantía violada emitiendo el laudo relativo."

**53.** Bajo tal contexto, como se anticipó, el acto reclamado consistente en la omisión de pronunciar el laudo trae aparejada una ejecución material, toda vez que sus efectos inciden de manera negativa en los derechos subjetivos de las personas, puesto que vulnera el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita en perjuicio de las partes en el juicio laboral y que, por tanto, no concluirá, hasta en tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflicto.

**54.** Luego, es dable concluir que cuando en la demanda de amparo se señale como acto reclamado la omisión del dictado del laudo, el competente será el Juzgado de Distrito cuya residencia se encuentre en el lugar de la autoridad que deba emitir el laudo respectivo que resuelva el conflicto laboral, de conformidad con la hipótesis contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo,<sup>28</sup> que dispone que es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> **"Artículo 37.** Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado ..."

<sup>29</sup> Sobre el particular, es oportuno tener en cuenta que en relación con una temática similar a la que nos ocupa, la Primera Sala de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia **1a./J. 24/2021 (10a.)**, del



## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

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

### COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA JUNTA

tenor siguiente: "OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL). Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable. Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos relativos a si dicha omisión es o no un acto que requiere ejecución material a fin de determinar cuál sería el órgano jurisdiccional competente. Un tribunal consideró que ese acto es uno omisivo con efectos positivos, por lo que el órgano de amparo competente es el del lugar en donde se tramita el proceso penal; en cambio, el otro tribunal sostuvo que ese acto es omisivo, sin efectos materiales, por lo que el órgano jurisdiccional competente será el del lugar en el que se presente la demanda, sin importar que sea un lugar distinto al que se tramite el proceso penal.

"Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que no dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable es una omisión con ejecución material, y por lo tanto se actualiza la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Siendo así, el órgano de amparo que ejerza jurisdicción en donde se ubique aquel que ha incumplido dicha obligación, será el competente para conocer de la demanda de amparo indirecto.

"Justificación: De conformidad con los artículos 20, apartado A, fracción VIII, y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho), todas las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de dictar con prontitud la resolución definitiva que resuelva el proceso. Incumplir con este mandato, genera una omisión con consecuencias materiales, ya que vulnera de manera directa el derecho que tiene toda persona imputada a recibir justicia de manera pronta y expedita. Por tanto, cuando se reclame dicha omisión en un juicio de amparo, pero la persona imputada esté guardando prisión preventiva en un centro penitenciario que reside en un lugar distinto al lugar en donde se encuentra el órgano jurisdiccional que esté llevando su proceso, la competencia para conocer del juicio recaerá en el órgano de amparo que ejerza jurisdicción sobre la autoridad que conoce del proceso penal. Lo anterior, con base en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en el que se establece que la competencia –por razón de territorio– está definida por el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, lo cual en el caso es en donde se desarrolla el proceso penal de una persona privada de la libertad y no así por el lugar en donde acontece la ejecución de la prisión preventiva. Ello, porque esto último es una cuestión accidental susceptible de encontrarse determinada por aspectos incluso de distribución de espacios en los centros penitenciarios, ya que puede ocurrir el caso en que se finque competencia a un órgano jurisdiccional que esté en la residencia en la que en ese momento se encuentre interna la persona procesada y posteriormente sea trasladada a otro centro penitenciario.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, septiembre de 2021, Tomo II, página 1873, Undécima Época, registro digital: 2023548.



LABORAL DE DICTAR EL LAUDO EN EL JUICIO RESPECTIVO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DEBA EMITIR ESA RESOLUCIÓN.

Hechos: En los asuntos de los que conocieron los órganos colegiados contendientes, se pronunciaron sobre la naturaleza del acto reclamado consistente en la omisión de las Juntas laborales de dictar el laudo, a efecto de dilucidar si conlleva o no una ejecución material para determinar qué Juzgado de Distrito es competente por territorio (el órgano ante el que se presentó la demanda o el que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que debió emitir el laudo respectivo), para conocer de la demanda en la que se reclama ese tipo de acto, arribando a conclusiones opuestas.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la omisión del dictado del laudo sí tiene ejecución material, por lo que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que deba emitir el laudo respectivo.

Justificación: En concordancia con la línea argumentativa sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 327/2021, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMI-SIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NO-TIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.", es dable sostener que la emisión de la resolución que dirima las cuestiones debatidas en un juicio –de forma semejante al emplazamiento–, es un derecho que forma parte del elenco de las prerrogativas mínimas que debe garantizarse a toda persona, conocidas como formalidades esenciales del procedimiento y las cuales integran el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal. A partir de tal premisa y atendiendo a que la Segunda Sala ha considerado que la omisión de pronunciar el laudo constituye una paralización del procedimiento laboral, que evidencia la existencia de una afectación en la esfera jurídica del particular, pues con ello se difiere la resolución del juicio, en detrimento del derecho de justicia pronta a que se refiere el artículo 17 de la mencionada Norma Fundamental, ello permite concluir que el acto consistente en la omisión de emitir el laudo trae aparejada





una ejecución material, toda vez que sus efectos inciden de manera negativa en los derechos subjetivos de las personas que no cesarán hasta en tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflicto. Por tanto, se concluye que cuando en la demanda de amparo se reclame la omisión del dictado del laudo, el órgano competente será el Juzgado de Distrito cuya residencia se encuentre en el lugar de la autoridad que deba emitir el laudo respectivo que resuelva el conflicto laboral, de conformidad con la hipótesis contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

## VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

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

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,**



**publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.), PC.XXI. J/2 L (11a.), 1a./J. 24/2021 (10a.), 1a./J. 86/2019 (10a.), PC.XV. J/34 L (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y 1a./J. 11/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas, 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas, 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 7/2019 y 327/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas, respectivamente, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo II, octubre de 2021, página 2388, y 13, Tomo IV, mayo de 2022, página 3641, con números de registro digital: 30151 y 30534, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 343/2019 y 7/2015 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 76, Tomo I, marzo de 2020, página 295 y 19, Tomo I, junio de 2015, página 893, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, con números de registro digital: 29358 y 25682, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA JUNTA LABORAL DE DICTAR EL LAUDO EN EL JUICIO RESPECTIVO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DEBA EMITIR ESA RESOLUCIÓN.**

Hechos: En los asuntos de los que conocieron los órganos colegiados contendientes, se pronunciaron sobre la naturaleza del acto reclamado consistente en la omisión de las Juntas laborales de dictar el laudo, a efecto de



dilucidar si conlleva o no una ejecución material para determinar qué Juzgado de Distrito es competente por territorio (el órgano ante el que se presentó la demanda o el que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que debió emitir el laudo respectivo), para conocer de la demanda en la que se reclama ese tipo de acto, arribando a conclusiones opuestas.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la omisión del dictado del laudo sí tiene ejecución material, por lo que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que tenga residencia en el lugar de la Junta laboral que deba emitir el laudo respectivo.

**Justificación:** En concordancia con la línea argumentativa sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 327/2021, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMISIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NOTIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO.", es dable sostener que la emisión de la resolución que dirima las cuestiones debatidas en un juicio –de forma semejante al emplazamiento–, es un derecho que forma parte del elenco de las prerrogativas mínimas que debe garantizarse a toda persona, conocidas como formalidades esenciales del procedimiento y las cuales integran el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal. A partir de tal premisa y atendiendo a que la Segunda Sala ha considerado que la omisión de pronunciar el laudo constituye una paralización del procedimiento laboral, que evidencia la existencia de una afectación en la esfera jurídica del particular, pues con ello se difiere la resolución del juicio, en detrimento del derecho de justicia pronta a que se refiere el artículo 17 de la mencionada Norma Fundamental, ello permite concluir que el acto consistente en la omisión de emitir el laudo trae aparejada una ejecución material, toda vez que sus efectos inciden de manera negativa en los derechos subjetivos de las personas que no cesarán hasta en tanto no se dicte la resolución respectiva que dirima el conflicto. Por tanto, se concluye que cuando en la demanda de amparo se reclame la omisión del dictado del laudo, el órgano competente será el Juzgado de Distrito cuya residencia se encuentre en el lugar de la autoridad que deba



emitir el laudo respectivo que resuelva el conflicto laboral, de conformidad con la hipótesis contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

## 2a./J. 32/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 1/2023. Entre los sustentados por el Pleno del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 3 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

### Tesis y criterio contendientes:

El Pleno del Vigésimo Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 7/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.XXI. J/2 L (11a.), de rubro: "COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUECES DE DISTRITO. LAS OMISIONES O ABSTENCIONES EN EL DICTADO DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA LABORAL NO CONLLEVAN UNA EJECUCIÓN MATERIAL PARA EFECTOS DE SU FIJACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, octubre de 2021, Tomo II, página 2406, con número de registro digital: 2023679; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 52/2022.

Tesis de jurisprudencia 32/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencia dictada en el conflicto competencial 52/2022 resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, derivó la tesis aislada VII.1o.T.5 K (11a.), de rubro: COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DICTAR EN EL LAUDO EN UN JUICIO LABORAL. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE ÉSTE SE TRAMITA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo III, mayo de 2023, página 3024, con el número de registro digital: 2026488.

La sentencia relativa a la contradicción de tesis 327/2021 y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial*



de la Federación del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo IV, mayo de 2022, páginas 3641 y 3668, con números de registro digital: 30534 y 2024553, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EMBARGO DE INMUEBLE DECRETADO CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN UN PROCEDIMIENTO LABORAL. SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA ENTIDAD DEBE SER GRATUITA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 435/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, EL TRIBU-  
NAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO CIRCUITO,  
CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA, TABASCO, ANTES  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO  
DEL DÉCIMO CIRCUITO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTA-  
VO CIRCUITO. 7 DE JUNIO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS  
MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK  
Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

|     | Apartado     | Criterio y decisión                                                 | Págs. |
|-----|--------------|---------------------------------------------------------------------|-------|
| I.  | Competencia  | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.     | 3 y 4 |
| II. | Legitimación | La presente contradicción fue denun-<br>ciada por parte legitimada. | 4     |



|      |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |         |
|------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| III. | Criterios denunciados          | El denunciante consideró que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron en torno a si debe ser gratuita, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, la inscripción ante el Registro Público de la Propiedad de la entidad, del inmueble embargado.                                                                        | 4 a 9   |
| IV.  | Existencia de la contradicción | Se concluye que <b>existe contradicción</b> , en virtud de que las condiciones fácticas y las cuestiones jurídicas analizadas por cada uno de los Tribunales Colegiados son similares, toda vez que, todos se pronunciaron en relación con la problemática consistente en si debe ser gratuita o no la inscripción del inmueble embargado.                     | 9 a 13  |
| V.   | Análisis de fondo              | La inscripción de un bien inmueble en el registro público inmobiliario debe ser gratuito en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, ya que se trata de un <i>acto o actuación que se relaciona con la aplicación de las normas de trabajo</i> , pues deriva de un procedimiento laboral –medidas precautorias y/o cumplimiento de sentencias–. | 13 a 27 |
| VI.  | Tesis propuesta                | EMBARGO DE INMUEBLE DECRETA-DO CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN UN PROCEDIMIENTO LABORAL. SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA ENTIDAD DEBE SER GRATUITA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.                                                                                                        | 27 y 28 |
| VII. | Decisión                       | PRIMERO.— <b>Existe</b> la contradicción denunciada.<br><br>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.                                                                                                                                                                                              | 29      |



|  |                                                                                           |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución. |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, antes Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito y Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**1. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante el oficio 683/2022-PI, suscrito por los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, remitido a través del MINTERSCJN, se denunció la posible contradicción de criterios entre el sostenido por el propio tribunal denunciante al resolver el amparo en revisión 293/2022 y los diversos sostenidos por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, respectivamente, en los amparos en revisión 175/2009 y 11/2009.

**2. SEGUNDO.—Trámite del asunto.** El entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de quince de diciembre de dos mil veintidós, ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de criterios 435/2022 y dar trámite a la denuncia respectiva.

**3.** En ese acuerdo solicitó a los Tribunales Colegiados de Circuito implicados que informaran si los criterios materia de la denuncia se encuentran vigentes y, en caso de que se encontraran superados, remitieran electrónicamente las



ejecutorias que sustentaran su nuevo criterio; adicionalmente, solicitó a los contendientes la versión digitalizada de los escritos de demanda que originaron sus respectivas ejecutorias. Además, se turnó el expediente a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales y, por consiguiente, a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Mediante auto de nueve de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de esta Segunda Sala tuvo por recibido el proveído a través del cual el entonces presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la contradicción de criterios 435/2022; señaló que esta Sala se avocaba al conocimiento del asunto y tuvo por recibido el escrito de agravios que dio origen al amparo en revisión 293/2022 del índice del colegiado denunciante.

5. Una vez debidamente integrado el presente asunto, en proveído de veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés, se ordenó remitir la contradicción de criterios a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## I. Competencia

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos de su artículo transitorio primero, fracción II,<sup>1</sup> en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece,<sup>2</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre

<sup>1</sup> "Primero.

"...

"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."

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.





Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

## II. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en tanto fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron un criterio discrepante.

## III. Criterios denunciados

8. Para determinar si existe la contradicción denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es necesario conocer las particularidades de cada uno de los asuntos.

**9. Primer criterio contendiente.** El **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, conoció del **amparo en revisión 175/2009**, revisión de la que se desprenden los siguientes antecedentes.

**10. Juicio de amparo indirecto 183/2009-III.** La parte solicitante de la justicia federal promovió juicio de amparo en contra de la abstención de proveer para la pronta ejecución del laudo en el expediente laboral de origen, así como la omisión de inscribir el embargo del inmueble respectivo. Una vez debidamente integrado el expediente, el veintiocho de agosto de dos mil nueve, el Juez Cuarto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en lo que interesa, negó el amparo y protección federal, respecto de la omisión de inscripción al estimarla justificada –por no haberse pagado los derechos correspondientes–.

**11. Recurso de revisión 175/2009.** Inconforme con la negativa señalada, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual correspondió conocer al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el cual se resolvió en sesión de catorce de enero de dos mil diez, en los siguientes términos.



- Estimó **fundado** el agravio hecho valer en el que se manifestó que el Juez de Distrito desatendió el contenido del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, puesto que de una interpretación sistemática del numeral señalado en relación con diversos artículos de la normativa obrera, así como de la Constitución, se puede concluir que el Estado, a través de sus diversos órganos o dependencias está obligado a prestar el servicio público de la administración de justicia en materia de trabajo, de manera gratuita, en cualquier acto o actuación relacionada con la aplicación de las normas de trabajo.

**12. Segundo criterio contendiente.** El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, antes Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, resolvió el amparo en revisión 11/2009; asunto del que se desprenden las siguientes particularidades.

**13. Juicio de amparo indirecto 1599/2008-I-1.** El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Tabasco conoció de la demanda promovida en contra del cobro del impuesto por la inscripción en los libros del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, del embargo efectuado en el expediente laboral de origen. Asunto en el que se negó el amparo.

**14. Recurso de revisión 11/2009.** Inconforme con lo anterior, la parte solicitante de la protección federal interpuso recurso de revisión, el cual correspondió conocer al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, antes Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, el cual, mediante sesión de doce de mayo de dos mil nueve, revocó la sentencia impugnada y concedió el amparo en los siguientes términos.

- Consideró **fundadas** las alegaciones del recurrente, suplidas en deficiencia, toda vez que la inscripción constituye la ejecución de la traba legal y por ello, la autoridad administrativa al inscribirla realiza su actuación como auxiliar de la autoridad laboral; por tanto, está obligada a realizarlo como consecuencia de las leyes laborales, sin cobrar impuesto alguno, conforme al artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo.



**15. Tercer criterio contendiente.** El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito** conoció del **amparo en revisión 293/2022**, recurso del que caben destacar los siguientes aspectos.

**16. Juicio de amparo indirecto 9/2022.** La parte quejosa promovió juicio de amparo en contra del artículo 36, fracción II, del Reglamento de la Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos, así como su aplicación –negativa de realizar la inscripción del embargo de un inmueble, de forma gratuita, derivada de un procedimiento laboral–. Sustanciado el procedimiento, el veintinueve de abril de dos mil veintidós, la Juez Primero de Distrito en el Estado de Morelos, sobreseyó en el juicio de amparo.

**17. Recurso de revisión 293/2022.** Inconforme con lo anterior, el quejoso recurrió la sentencia en comento, revisión que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el cual, mediante sesión de once de noviembre de dos mil veintidós, en la materia del recurso modificó la sentencia combatida y negó el amparo solicitado, conforme a las siguientes consideraciones.

- Consideró **fundado** el agravio del recurrente, concerniente a la existencia de los actos reclamados, pues si bien el quejoso no ofreció probanza alguna al respecto –por tratarse de actos negativos–, de los informes justificados se advierte la existencia de éstos. En vía de consecuencia, levantó el sobreseimiento decretado.

- En lo que interesa, estableció que el quejoso se dolía de la ilegalidad del cobro para poder inscribir el embargo de un bien inmueble emanado de un juicio laboral, aduciendo que, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, no se puede condicionar al pago de un derecho, pues dicha inscripción del embargo es para garantizar los derechos laborales a que resultó condenada la parte patronal.

- Al respecto, consideró **infundado** el motivo de inconformidad, puesto que los derechos –servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público– no se encuentran contemplados dentro de los *actos y actuaciones* que el artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo refiere que no causarán impuesto alguno.



- Con lo anterior, arriba a la conclusión de que el numeral combatido no contraviene los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que no es contraria ni excede el supuesto legal previsto en el artículo 19 de la normativa obrera. A partir de ello, negó el amparo solicitado.

#### **IV. Existencia de la contradicción**

**18.** En primer término, es necesario establecer si, en el caso que se analiza, se configura la contradicción de criterios, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

**19.** Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de criterios se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito, Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

**a.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,

**b.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

**20.** Por tanto, se genera contradicción de criterios cuando se satisfacen los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un idéntico punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

**21.** En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro y texto:

"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."<sup>3</sup>

**22.** Del análisis de los asuntos implicados en este asunto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que **existe la contradicción de criterios.**

**23.** El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito** concluyó que no se debe exentar el pago de la inscripción del bien inmueble embargado en el Registro Público de la Propiedad, al tratarse del pago de un derecho; por su parte, los diversos tribunales contendientes, del Primero y Décimo Circuitos Judiciales refirieron que este trámite debe realizarse de forma gratuita en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, pues se trata de una actuación derivada de la propia normativa obrera.

**24.** Como se observa, las condiciones fácticas y las cuestiones jurídicas analizadas por cada uno de los Tribunales Colegiados son similares, además de que en dichos asuntos, se arribaron a conclusiones antagónicas con relación a **si la inscripción ante el Registro Público de la Propiedad, de un bien inmueble embargado con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo debe de ser o no gratuita**, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo.

## V. Análisis de fondo

**25.** Se estima que el criterio que debe prevalecer es el sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual guarda relación con el sostenido por el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, así como por el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, antes Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito**, por las siguientes consideraciones:

<sup>3</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, número de registro digital: 164120.



**26.** Previo al análisis de fondo, conviene precisar que el tema a dilucidar en el presente asunto, conforme a lo expresado en el apartado anterior, consiste en determinar si la inscripción de un embargo en el Registro Público de la Propiedad, con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo debe o no ser gratuita.

**27.** Para resolver esta interrogante, resulta necesario iniciar por definir que el derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional constituye un instrumento de primer orden que el Estado está obligado a establecer a favor de toda persona, con el fin de que tenga acceso a tribunales independientes e imparciales. Al respecto, se comparte el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.),<sup>4</sup> donde se establece que el dere-

<sup>4</sup> "Registro digital: 2003018

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia (s): Constitucional

"Tesis: 1a. LXXIV/2013 (10a.)

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 882

"Tipo: Aislada

"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."



cho de acceso efectivo a la justicia se compone de diversas etapas: (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 (donde están comprendidas las medidas precautorias y el cumplimiento a las sentencias, como en el caso se analiza); y, (III) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.

**28.** Sobre la gratuidad en el acceso a la justicia, son relevantes los primeros dos párrafos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan:

**"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."

**29.** Como se advierte del artículo constitucional parcialmente transcrito, se erige como mandato constitucional que el servicio en la impartición de justicia se dé en forma gratuita, quedando expresamente prohibidas las costas judiciales.

**30.** Así, el principio de gratuidad de la justicia constituye uno de los pilares esenciales para lograr la convivencia, la paz y un orden justo que haga realidad la igualdad jurídica y material, a través de las instituciones procesales creadas como instrumentos para asegurar su vigencia, a las cuales puedan acceder todas las personas en condiciones de igualdad. De este modo, la gratuidad es, en esencia, la condición para hacer realidad el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, por consiguiente, la obstrucción o el incumplimiento de las resoluciones judiciales.





**31.** En relación con este aspecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14, numeral 1, dispone:

**"Artículo 14.**

**"1.** Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

**32.** Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé:

**"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."

**33.** Tanto el artículo 17 de la Constitución General de la República como los diversos preceptos 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son categóricos



al establecer que el derecho a la tutela jurisdiccional se traduce en la obligación del Estado Mexicano de garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de estos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

**34.** La fuerza vinculante del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional es directa e irradia en un campo amplio que, por un lado, dota de seguridad y protección a los individuos y, por otro, garantiza que el Estado continúe ejerciendo el monopolio legítimo de la fuerza pública, a efecto de mantener el orden y la paz social; por tanto, su ejercicio no debe ser obstaculizado innecesaria o irrazonablemente por requisitos de naturaleza técnica, o bien, de tipo económico.

**35.** En ese sentido, el principio constitucional de gratuidad de la justicia busca evitar que los obstáculos económicos vulneren el derecho de tutela judicial efectiva. Lo anterior, en el entendido de que los obstáculos económicos surgen cuando se presentan costos que los justiciables deban afrontar directamente para la operatividad de la impartición de justicia.

**36.** El principio de gratuidad se encuentra expresamente reconocido como uno de los principios que rigen en materia de justicia laboral, tal como se aprecia del artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, que en su texto, en lo que interesa, establece lo siguiente:

**"Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de intermediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio ..."

**37.** Ahora bien, en el caso específico de la inscripción del embargo decretado con motivo de la ejecución de una sentencia en materia laboral, debe señalarse que, incluso, la normatividad obrera, desde su expedición, hasta la reforma publicada el cuatro de enero de mil novecientos ochenta, contemplaba, en su artículo 859 que el trámite en cuestión sería gratuito, como se desprende a continuación.



**"Artículo 859.** Si los bienes embargados son inmuebles se ordenará la inscripción en el Registro Público de la Propiedad. A este fin, se comunicará el embargo dentro de las veinticuatro horas siguientes. La inscripción será gratuita."

**38.** Luego, a partir de la reforma en comento, se modificó el contenido de la Ley Federal del Trabajo, y en su artículo 962, se estableció lo siguiente:

**"Artículo 962.** Si los bienes embargados fueren inmuebles, se ordenará dentro de las veinticuatro horas siguientes, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad."

**39.** Como se advierte del precepto referido, y a diferencia de lo establecido en la ley laboral antes de la reforma de mil novecientos ochenta, en la ley vigente no se hace referencia en forma expresa a la gratuidad del embargo. No obstante, de la exposición de motivos respectiva se aprecia que el legislador mencionó al respecto lo siguiente:

"En el procedimiento de embargo, de la misma manera que en texto vigente, se cuida que las normas concuerden con los principios generales sobre embargos y remates, contenidos en diversas leyes procesales y que derivan de la doctrina y de las interpretaciones jurisprudenciales; **se da a la ejecución de las resoluciones laborales la mayor celeridad posible, para evitar que los trabajadores favorecidos por el laudo, tengan que esperar un largo tiempo para recibir las prestaciones que derivaron de su desempeño, o la compensación por los perjuicios que les causaron los hechos fundamento de su acción;** se da mayor amplitud al concepto de domicilio; para efectuar la diligencia de requerimiento de pago y embargo, con el propósito de que no se suspenda aquélla por interpretaciones restrictivas del término domicilio, que podrían ocasionar prolongadas demoras; se establecen reglas para el caso de que se practiquen varios embargos sobre los mismos bienes, con objeto de acentuar la preferencia que se deber (sic) dar en este supuesto, a los créditos de los trabajadores.

"Además, se cuida el debido cumplimiento de lo que estipula el artículo 113 sobre salarios devengados e indemnizaciones y, en general, se aseguran los



pagos pendientes a los trabajadores, para ello, se establece un procedimiento para substanciar las cuestiones de preferencia, que evitar, en su caso, el que se adjudiquen o rematen bienes pertenecientes al patrón, con motivo de juicios distintos o procesos administrativos, incluyendo a los promovidos por instituciones del sector público, sin la comparecencia de los trabajadores ..."

**40.** Como se puede observar, de la exposición de motivos del decreto en que se reformó la norma respectiva el legislador destacó que la finalidad de dicha reforma fue propiciar mayor celeridad en materia de ejecución de las resoluciones laborales, y si bien la Ley Federal del Trabajo, en su redacción actual, ya no prevé en forma expresa la gratuidad de la inscripción del embargo, lo cierto es que tampoco se establece lo contrario, en tanto que, por su parte, el artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, dispone lo siguiente:

**"Artículo 19.** Todos los actos y actuaciones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo **no causarán impuesto alguno.**"

**41.** En relación con el dispositivo transcrito debe precisarse, en primer lugar, que al referirse a "la no causación de impuesto alguno", debe entenderse al impuesto, no en su definición estricta establecida en el artículo 2, fracción I, del Código Fiscal de la Federación,<sup>5</sup> sino en una connotación genérica más amplia, que puede ser identificada como cualquier aportación coercitiva que los particulares hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir; afirmación que se corrobora con el hecho de que la Ley Federal del Trabajo, al referir, por lo general, a que los gastos u obligaciones generados con motivo de una sentencia favorable al trabajador no generan cargo a este último, engloba cualquier gravamen u obligación fiscal.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> **"Artículo 2.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo. ..."

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, en el artículo 975 de la Ley Federal del Trabajo, al referirse a la adjudicación de un bien a favor del trabajador, dispone en su fracción II, inciso b): "*b) Si se lo adjudica el trabajador, deberá ser libre de todo gravamen, impuestos y derechos fiscales.*"



**42.** En segundo lugar, a fin de determinar si dentro de la expresión contenida en el referido artículo 19 de la ley laboral, consistente en la gratuidad de la "aplicación de las normas del trabajo", también incluye a la inscripción del embargo decretado con motivo de la ejecución de una sentencia laboral, resulta necesario establecer lo siguiente.

**43.** La Enciclopedia Jurídica Mexicana,<sup>7</sup> emitida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que el término "gravamen" es un sinónimo de diferentes conceptos jurídicos en relación con las cargas u obligaciones que afectan a una persona o a un bien. En ese sentido, se habla de gravámenes reales como son las hipotecas, prendas y servidumbres, o de gravámenes personales.

**44.** La propia Enciclopedia<sup>8</sup> define al término "embargo" como la *afectación* decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, que tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea en juicio, o satisfacer directamente una pretensión ejecutiva.

**45.** De conformidad con lo anterior, en lo que se refiere a los bienes, un *gravamen* representa una cierta *afectación o limitación* en el derecho que tiene una persona para usar, disfrutar o disponer del bien de que se trate; lo que implica que **un embargo constituye un gravamen**; ya que se traduce en una situación de indisponibilidad de los bienes que asegura el cumplimiento de una obligación, y por lo tanto, limita la facultad del titular de un bien para disponer, disfrutar o usar de éste, en virtud de un derecho correlativo a favor de otro sujeto individualmente determinado.

**46.** Por su parte, el Registro Público de la Propiedad inmobiliaria tiene por objeto dar estabilidad, así como seguridad jurídica, al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles; en tanto que su función es dar a conocer la verdadera

<sup>7</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, F-L Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2004, página 251.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, Tomo III D-E, p. 708.



situación jurídica de un inmueble, tanto respecto del derecho de propiedad, como respecto de las cargas o derechos reales que pueda reportar el inmueble, con la finalidad de impedir fraudes en las enajenaciones y gravámenes sobre inmuebles. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "REGISTRO PÚBLICO, INSCRIPCIONES EN EL."<sup>9</sup>

**47.** Al respecto, también resulta ilustrativo el criterio, con registro digital 355519,<sup>10</sup> sostenido por la entonces Tercera Sala de esta Corte, que desde la Quinta Época sostuvo lo siguiente:

"EMBARGO, EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN DEL. Por virtud de la anotación o inscripción de un embargo, el embargante adquiere derechos de los cuales no puede privársele por medio de una inscripción posterior a la propiedad del terreno en que fue construida la casa objeto del embargo, toda vez que al verificarse el secuestro en la casa que era su objeto, en el terreno en que ésta se construyó, no constaban registrados derechos respecto de éste, a favor de persona alguna, en el Registro Público de la Propiedad, y en esas condiciones no existe ninguna circunstancia o causa legal que lo invalidara; aparte de que los efectos de la inscripción relativa a la propiedad del terreno, por más que debe amparar no sólo a la propiedad de éste sino también todo lo que a título de accesión corresponde al propio inmueble, no pueden retrotraerse en perjuicio de aquellos derechos del embargante que han sido legalmente adquiridos, pues lo

<sup>9</sup> "Registro digital: 340788

"Instancia: Sala Auxiliar

"Quinta Época

"Materia (s): Civil

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXI, página 2123

"Tipo: Aislada

De texto: "La inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los títulos sobre inmuebles, tiene por objeto la seguridad, a fin de que cualquier persona pueda enterarse de quién es el titular del derecho de propiedad sobre un inmueble determinado."

<sup>10</sup> "Registro digital: 355519

"Instancia: Tercera Sala

"Quinta Época

"Materias(s): Civil

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXI, página 752

"Tipo: Aislada"



contrario llevaría al absurdo de que bastara una enajenación cualquiera de determinado inmueble, e inscribir ésta en el Registro Público de la Propiedad, aun cuando fuera con posterioridad a la inscripción del embargo, para eludir o nulificar un secuestro llevado a cabo y anotado en forma legal, siendo que lo único que la ley quiere es permitir el procedimiento por el cual ha de levantarse un embargo, cuando el bien secuestrado se halle inscrito en el Registro Público de la Propiedad, a favor de tercera persona extraña a esa diligencia, con anterioridad a la fecha de la misma actuación; de tal manera que no puede por ello pretenderse que aun cuando el inmueble no este (sic) inscrito a nombre de otra persona, el embargante está en la obligación de presentar constancia que acredite que no existe registro alguno respecto a la misma casa secuestrada."

**48.** Para el caso, cabe destacar que el embargo es el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de su sometimiento a la ejecución; así como que cuando éste se lleva a cabo en bienes inmuebles, debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad inmobiliaria con la finalidad, no sólo de que cualquier persona pueda enterarse de quién es el titular del derecho de propiedad sobre el inmueble, brindando con ello seguridad, al ser publicitado, sino **principalmente con el objeto de garantizar que no se incumpla la resolución de la autoridad judicial para asegurar el bien a fin de garantizar los derechos del acreedor, y pagar a éste con el importe que se obtenga del remate de tal bien.**

**49.** En esos términos, la inscripción del embargo tiene como objeto principal garantizar los derechos laborales a que resultó condenada la parte patronal.

**50.** Por tanto, una vez establecida la naturaleza del embargo y el alcance de su inscripción, a juicio de esta Segunda Sala, la inscripción del embargo de un bien inmueble, ante el Registro Público de la Propiedad, debe entenderse como un acto relacionado con la normativa obrera, ello, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo.

**51.** Es así, puesto que el trámite de la inscripción de un bien inmueble en el registro público inmobiliario, como acto jurídico, se relaciona con las normas federales del trabajo, ya que la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 863 y



962 –relacionado con los numerales 945 y 950–, 966 Bis, último párrafo,<sup>11</sup> contempla el embargo de bienes inmuebles y su inscripción en dos supuestos, como providencia precautoria, así como medio de cumplimiento a una sentencia, los cuales se encuentran estrechamente relacionados con los derechos consagrados y protegidos por el artículo 17 constitucional.

**52.** Así, de una interpretación sistemática de los numerales 19, 685, 863, 945, 950 y 962 de la Ley Federal del Trabajo, es dable concluir que la inscripción del embargo ante el Registro Público de la Propiedad debe ser gratuita por tratarse de un acto derivado de la normativa obrera, relacionado con el procedimiento laboral, en el entendido de que la inscripción del embargo con motivo de una sentencia laboral favorable al trabajador tiene como objeto principal garantizar los derechos laborales a que resultó condenada la parte patronal; lo anterior, sin perjuicio de que la autoridad que realice tal registro sea de corte

<sup>11</sup> **"Artículo 863.** La providencia se llevará a cabo aún cuando no esté presente la persona contra quien se dicte. El propietario de los bienes embargados será depositario de los mismos, sin necesidad de que acepte el cargo ni proteste desempeñarlo, con las responsabilidades y atribuciones inherentes al mismo, observándose las disposiciones de esta Ley en lo que sean aplicables. En caso de persona moral, el depositario será el gerente o director general o quien tenga la representación legal de la misma.

"Tratándose de inmuebles, a petición del interesado, el Tribunal solicitará la inscripción del embargo precautorio en el Registro Público de la Propiedad."

**"Artículo 945.** Las sentencias deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación. Vencido el plazo, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá solicitar la ejecución de ésta en términos de lo dispuesto en el artículo 950 de esta Ley.

"Si el juez advierte que existe riesgo de no ejecutar la sentencia, o si el patrón realiza actos tendientes al incumplimiento de la misma, el juez tomará las medidas necesarias a efecto de lograr el cumplimiento eficaz de la sentencia.

**"Para ello podrá decretar el embargo de cuentas bancarias y/o bienes inmuebles,** debiendo girar los oficios respectivos a las instituciones competentes. Asimismo, deberá dar vista a las instituciones de seguridad social a efecto de que se cumplieren las resoluciones en lo que respecta al pago de las cotizaciones y aportaciones que se contengan en la sentencia. ..."

**"Artículo 950.** Transcurrido el término señalado en el artículo 945, el juez, a petición de la parte que obtuvo, dictará auto de requerimiento y embargo."

**"Artículo 962.** Si los bienes embargados fueren inmuebles, el Tribunal, bajo su responsabilidad, ordenará, dentro de las 24 horas siguientes, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad."

**"Artículo 966 Bis. ...**

"Deberá designar perito valuador de los bienes embargados; cuando se trate de bienes inmuebles ordenar la inscripción del embargo ante el Registro Público de la Propiedad que corresponda."





administrativa, pues su actuar en estos supuestos sería consecuencia de la aplicación de las leyes obreras, en cumplimiento a una determinación emitida conforme a la normativa del trabajo por un Juez laboral.

## VI. Tesis Propuesta

**53.** Conforme a las anteriores consideraciones debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la jurisprudencia siguiente:

EMBARGO DE INMUEBLE DECRETADO CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN UN PROCEDIMIENTO LABORAL. SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA ENTIDAD DEBE SER GRATUITA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron en torno a si cuando se embarga un inmueble con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, la inscripción del embargo en el Registro Público de la Propiedad de la entidad debe o no ser gratuita.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el trámite de inscripción del embargo del bien inmueble con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo, ante el Registro Público de la Propiedad correspondiente, debe ser gratuito.

Justificación: El artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo prevé que los actos y actuaciones derivadas de normas de trabajo no causan impuesto alguno, mientras que el diverso 685 establece que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio. Por tanto, al derivar la inscripción ante el registro público inmobiliario de un procedimiento laboral, con motivo de una sentencia favorable al trabajador, debe entenderse como un acto derivado de la aplicación de la normatividad laboral, que tiene como objeto principal garantizar los derechos laborales a que resultó condenada la parte patronal y, por ende, debe considerarse como uno de los actos y actuaciones previstos por el referido artículo 19, por lo que no genera cargo alguno.



## VII. Decisión

Por lo antes expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes, dese la publicidad al criterio jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**EMBARGO DE INMUEBLE DECRETADO CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN UN PROCEDIMIENTO LABORAL. SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA ENTIDAD DEBE SER GRATUITA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes divergieron en torno a si cuando se embarga un inmueble con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo, en términos del artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo, la inscripción del embargo en el Registro Público de la Propiedad de la entidad debe o no ser gratuita.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el trámite de inscripción del embargo del bien inmueble con motivo de la ejecución de una sentencia en materia de trabajo, ante el Registro Público de la Propiedad correspondiente, debe ser gratuito.

Justificación: El artículo 19 de la Ley Federal del Trabajo prevé que los actos y actuaciones derivadas de normas de trabajo no causan impuesto alguno, mientras que el diverso 685 establece que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio. Por tanto, al derivar la inscripción ante el registro público inmobiliario de un procedimiento laboral, con motivo de una sentencia favorable al trabajador, debe entenderse como un acto derivado de la aplicación de la normatividad laboral, que tiene como objeto principal garantizar los derechos laborales a que resultó condenada la parte patronal y, por ende, debe considerarse como uno de los actos y actuaciones previstos por el referido artículo 19, por lo que no genera cargo alguno.

**2a./J. 44/2023 (11a.)**

Contradicción de criterios 435/2022. Entre los sustentados por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa,



Tabasco, antes Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 7 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Oliver Chaim Camacho.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 175/2009, el sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 11/2009, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 293/2022.

Tesis de jurisprudencia 44/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo en revisión 175/2009, resuelto por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.13o.T.267 L, de rubro: "EMBARGO EN MATERIA LABORAL. SU INSCRIPCIÓN A FAVOR DEL TRABAJADOR ANTE LA AUTORIDAD REGISTRAL ES GRATUITA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 1943, con número de registro digital: 164596.

De la sentencia que recayó al amparo en revisión 11/2009, resuelto por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, derivó la tesis aislada X.C.T.80 L, de rubro: "EMBARGO EN MATERIA LABORAL. SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD NO CAUSA IMPUESTO, POR ENCONTRARSE DENTRO DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 3132, con número de registro digital: 166435.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. EL PLAZO PARA INTERPONERLO CUANDO SE IMPUGNA UNA SENTENCIA DICTADA EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA RESPECTIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 87/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR  
DE LA DECIMOPRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN  
COATZACOALCOS, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE,  
EN AUXILIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉ-  
SIMO TERCER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, Y LOS  
TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO, DÉCIMO QUINTO,  
SÉPTIMO Y DÉCIMO SÉPTIMO, TODOS EN MATERIA AD-  
MINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE JUNIO DE 2023.  
CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ  
AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALE-  
JANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

|      | Apartado                                         | Criterio y decisión                                                                                                                        | Págs. |
|------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | Competencia                                      | La Segunda Sala es competente para co-<br>nocer del presente asunto.                                                                       | 4-5   |
| II.  | Legitimación                                     | La denuncia fue presentada por parte<br>legitimada.                                                                                        | 6     |
| III. | Criterios denunciados                            | Se resumen los criterios sustentados por<br>los órganos contendientes.                                                                     | 6-26  |
| IV.  | Existencia de la contra-<br>dicción de criterios | Conforme a la narrativa de las ejecutorias<br>contendientes esta Segunda Sala determina<br>la existencia de la contradicción de criterios. | 26-30 |



|     |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |
|-----|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| V.  | <b>Criterio a prevalecer</b> | La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el término para la interposición del recurso de revisión fiscal, establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, empezará a contar dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la sentencia respectiva por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. | 31-40 |
| VI. | <b>Decisión</b>              | PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.<br><br>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.<br><br>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.                                                                                                       | 41    |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios denunciada por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, contra los criterios emitidos por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**; y, **Séptimo Tribunal Colegiado; Décimo Tribunal Colegiado; Décimo Quinto Tribunal Colegiado; Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

El problema jurídico que resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en **determinar a partir de cuándo debe**



computarse el plazo de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal, establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se pretende impugnar una sentencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que deriva del cumplimiento a una ejecutoria de amparo.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (Región Centro-Sur)**, denunciaron la posible contradicción de criterios suscitada entre la ejecutoria emitida por el órgano de su adscripción, al resolver el **recurso de revisión fiscal 120/2021**; en contra del criterio sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Región Centro-Norte)**, con apoyo del extinto **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave**, al resolver los **recursos de revisión fiscal 676/2019** (cuaderno de origen 104/2019) y **684/2019** (cuaderno de origen 138/2019); así como por los **Tribunales Colegiados Séptimo**, al resolver los **recursos de revisión fiscal 364/2017, 371/2017, 173/2018, 493/2019, 503/2019, Décimo**, al resolver los **recursos de revisión fiscal 38/2022 y 257/2022, Décimo Quinto**, al resolver el **recurso de revisión fiscal 454/2019, Décimo Séptimo**, al resolver el **recurso de revisión fiscal 151/2018, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito (Región Centro-Norte)**; y del criterio sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (Región Centro-Sur)**, al resolver el **recurso de revisión fiscal 1/2022**.

2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de tres de abril de dos mil veintitrés, la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó formar y registrar el expediente con el número **87/2023**; instruyó a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes para que remitieran únicamente por conducto del MINTERSCJN, la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de sus ejecutorias, así como del proveído en el que informaran si los criterios



sustentados en esos asuntos se encuentran vigentes o señalaran las razones que sustenten que sus posturas fueron superadas o abandonadas.

3. En el mismo acuerdo se ordenó turnar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su resolución.

4. **Avocamiento.** Finalmente, por acuerdo de diez de mayo de dos mil veintitrés, el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de Justicia ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

## I. Competencia

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal;<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y 21, fracción VII,

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**"XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en





de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con lo dispuesto en la fracción V del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,<sup>4</sup> y los artículos 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, toda vez que la contradicción de criterios se da entre Tribunales Colegiados pertenecientes a distintas regiones<sup>5</sup> (Región Centro-Norte y Región Centro-Sur).

los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> **"Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>3</sup> **"Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>4</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"V. Las contradicciones de criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional; incluso, las suscitadas entre los Plenos Regionales y/o los Tribunales Colegiados de una diversa Región, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado; ..."

<sup>5</sup> **"Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

**"Artículo 8.** Circuitos que comprende la Región Centro-Sur. La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."



## II. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II,<sup>6</sup> de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

## III. Criterios denunciados

7. Para establecer si existe contradicción de criterios es indispensable tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las ejecutorias de los cuerpos colegiados.

**I. Criterio del extinto Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver los recursos de revisión fiscal 138/2019, (cuaderno auxiliar 684/2019) y 104/2019 (cuaderno auxiliar 676/2019).

### **• Recurso de revisión fiscal 138/2019 (cuaderno auxiliar 684/2019)**

8. **Juicio de origen.** Ma. Rita Fuentes Carpio, promovió juicio contencioso administrativo en contra de la delegación estatal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante ISSSTE), en Zatecas, respecto al incremento del "*bono de despesa*".

9. Una vez sustanciado el procedimiento, la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reconoció la validez de la resolución impugnada.

<sup>6</sup> **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ...."



10. **Juicio de amparo.** Contra dicha resolución la actora presentó demanda de amparo directo, que correspondió conocer al entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito), quien una vez admitida, remitió el expediente al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, para el dictado de la sentencia correspondiente.

11. El órgano jurisdiccional auxiliar, dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección constitucional para los efectos de dejar insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, se emitiera otra.

12. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** En cumplimiento, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ya mencionada, emitió una nueva sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

13. **Revisión fiscal.** Inconforme, la subdelegada de Prestaciones del ISSSTE en Zacatecas, interpuso recurso de **revisión fiscal**; conoció el entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y de nueva cuenta lo remitió al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, para el dictado de la sentencia respectiva.

14. **El Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar**, registró el asunto como cuaderno auxiliar 684/2019 y **determinó que la interposición del recurso de revisión fiscal resultaba extemporánea**, al tenor de las consideraciones siguientes:

- El recurso resultaba extemporáneo habida cuenta que, a partir de la fecha en que la autoridad recurrente tuvo conocimiento de la sentencia recurrida, a la fecha en que se interpuso el recurso de revisión fiscal, transcurrió en exceso el plazo de quince días previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- Argumentó que el párrafo primero del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la procedencia de la revisión



fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito, contra las sentencias definitivas, emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y para ello, el plazo que establece es dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

- Así, analizó que, en relación con la regulación del recurso de revisión fiscal, el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal, establece que las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto.

- De tal forma que, tratándose del cumplimiento de ejecutorias de amparo, que se promovieron contra alguna sentencia definitiva pronunciada por los Tribunales de Justicia Administrativa; cuando dichos órganos jurisdiccionales emiten una segunda resolución, y éstas les son adversas a las autoridades demandadas, se deben recurrir atendiendo **a las reglas establecidas para determinar la oportunidad de una nueva demanda de amparo.**

- Lo anterior, toda vez que las directrices sobre la oportunidad de la demanda de amparo que ha establecido el Máximo Tribunal del país, en los casos en que la parte quejosa tiene conocimiento anterior a la notificación del acto reclamado por la autoridad responsable, deben aplicarse también para la interposición de la revisión fiscal por parte de la autoridad demandada, lo cual es congruente con lo previsto por el artículo 104, fracción III, mencionado, a fin de lograr un equilibrio procesal.

- Consecuentemente, para computar el plazo transcurrido entre la fecha en que las partes tienen conocimiento de la nueva resolución, dictada en cumplimiento del fallo protector y la data en que presentan la nueva demanda de amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **45/2015**, estableció que de la interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo (vigente a partir del tres de abril de dos mil trece), se sigue que el plazo para promover la demanda de amparo cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una sentencia que concede la protección constitucional **debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que**



**surta efectos**, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del nuevo acto o resolución que reclame **o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto emitido** en cumplimiento o de su ejecución. Supuestos que, desde luego, deben quedar plenamente acreditados en el expediente respectivo.

- Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que las notificaciones hechas en un juicio de amparo a las autoridades responsables y terceros interesados surten efectos desde el momento en que son hechas, todo lo cual permite sostener que a partir del momento en que se le da vista con una sentencia emitida en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, a partir del día siguiente debe computarse el lapso para interponer el recurso de revisión aludido.

- El órgano colegiado sustentó sus consideraciones en la jurisprudencia 2a./J. 104/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS MEDIANTE RECLAMACIÓN EN EL TRÁMITE DE LA REVISIÓN FISCAL. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE HAYA EFECTUADO A LAS AUTORIDADES."<sup>7</sup>

- De igual forma se apoyó en las consideraciones que se encuentran plasmadas en la jurisprudencia P./J. 40/2015 (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."<sup>8</sup>

- Por esas razones, el **Tribunal Colegiado Auxiliar concluyó** que para determinar si la promoción del algún juicio de amparo se realizó de manera extemporánea, en los casos en los que por virtud de la notificación que el Tribunal Colegiado de Circuito **practica a las partes el auto por el que se le da vista**

<sup>7</sup> Jurisprudencia 2a./J. 104/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 1137, registro digital: 2007935.

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 40/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, materia común, página 5, registro digital: 2010666.



**con el cumplimiento dado por la autoridad responsable a la ejecutoria de amparo**, cuando en la diligencia respectiva se le corre traslado con la copia de la nueva resolución, ha de estimarse que ese conocimiento material del acto reclamado se subsume al de la notificación.

• **Recurso de revisión fiscal 104/2019 (cuaderno auxiliar 676/2019)**

15. En el recurso de revisión fiscal 104/2019, del índice del entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el administrador desconcentrado jurídico de Baja California Sur "1", en representación de la Aduana de Guadalajara, del secretario de Hacienda y Crédito Público y del jefe del Servicio de Administración Tributaria, impugnó la sentencia dictada por la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 5154/15-03-01-6, en cumplimiento de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo previo.

16. En la revisión fiscal previamente mencionada, el órgano colegiado determinó **desecharla por extemporánea**, al sostener los mismos argumentos que en el recurso de revisión fiscal 138/2019.

**II. Criterio del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver los recursos de revisión fiscal 38/2022 y 257/2022.

• **Recurso de revisión fiscal 38/2022.**

17. **Juicio de origen.** José Inés Salazar Yáñez promovió juicio de nulidad en contra del titular de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la emisión del oficio número SP/01/DP/16300/2020, de fecha 12 de noviembre de 2020.

18. Seguida la secuela procesal, la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada.

19. **Juicio de amparo y primer recurso de revisión fiscal.** Inconformes con lo anterior, la autoridad demandada y la actora presentaron recurso de revisión



fiscal y demanda de amparo, respectivamente, de los cuales conoció el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

20. Seguida la secuela procesal, se dictó sentencia en ambos asuntos, el primer medio de impugnación se declaró procedente pero infundado, y en el juicio de amparo se determinó conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia impugnada y dictara una nueva.

21. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** La autoridad responsable dictó sentencia en cumplimiento a la ejecutoria de amparo previamente señalada.

22. **Vista.** Mediante proveído de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado ordenó dar vista a las partes, para que, dentro del plazo de diez días, manifestaran lo que a su interés conviniera respecto del cumplimiento dado al fallo protector.

23. **Segundo recurso de revisión fiscal.** Inconforme con la resolución emitida en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, el titular de Asuntos Contenciosos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal; correspondió conocer al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual determinó **desechar el recurso por extemporáneo**, al tenor de las siguientes consideraciones:

- Estableció que de conformidad con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de revisión fiscal debe ser interpuesto mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.

- Concluyó que el precepto mencionado no establece algún supuesto en el que la sentencia recurrida sea emitida en cumplimiento a una resolución de amparo, y su notificación sea realizada por el Tribunal Colegiado.

- Retomó lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en la contradicción de tesis **45/2015**, en la que se consideró que el plazo para promover la demanda



de amparo cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una sentencia que concede la protección constitucional, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al sujeto quejoso del nuevo acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto emitido en cumplimiento o de su ejecución; supuestos que deben quedar plenamente acreditados en el expediente respectivo. Además, mencionó que dichos razonamientos dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 40/2015 (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."

- Por tanto, determinó que **al encontrarse notificada la autoridad de la sentencia reclamada desde el momento en que le fue otorgada la vista, respecto del cumplimiento a una sentencia de amparo, se encontraba en posibilidad de impugnarla.**

- Lo anterior, lo reforzó considerando que este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 45/2015 estableció que el momento en que se computa el plazo para impugnar la sentencia combatida, es a partir del momento en que surte efectos su notificación, en el caso concreto, en el momento en que se le notificó por auto de presidencia, a fin de verificar el cumplimiento de la ejecutoria dictada por este tribunal.

- **Recurso de revisión fiscal 257/2022**

24. En la revisión fiscal 257/2022 del índice del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Titular de la Unidad Jurídica, en representación del jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, ambos de la Delegación Aguascalientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, impugnó la sentencia dictada por la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 11196/20-17-11-6, en cumplimiento de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo previo.

25. El órgano colegiado determinó que el recurso en mención también debía **desecharse por extemporáneo**, al sostener los idénticos argumentos que en el recurso de revisión fiscal 38/2022.





### **III. Criterio del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el recurso de revisión fiscal 454/2019.

26. **Juicio de origen.** Evangelina Gavia López demandó diversas resoluciones del delegado en la Zona Poniente del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la jefa de Departamento de Pensiones de la Zona Poniente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

27. Sustanciado el procedimiento de ley, la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia, en lo que interesa, declaró la nulidad y reconoció la validez de las diversas resoluciones impugnadas.

28. **Primer recurso de revisión fiscal y juicio de amparo.** Inconformes con lo anterior, el titular de Asuntos Contenciosos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal y la actora del juicio de origen promovió amparo directo, los cuales fueron registrados por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

29. El mencionado órgano colegiado, al dictar sentencia en ambos asuntos determinó, por una parte, declarar infundado el recurso de revisión y, por otra, conceder el amparo a la quejosa, ordenando el dictado de una nueva sentencia.

30. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la Sala responsable dejó sin efectos la sentencia impugnada y emitió otra declarando la nulidad y reconoció la validez de las resoluciones impugnadas.

31. **Vista.** El Tribunal Colegiado dio vista a las partes con la sentencia emitida por la autoridad responsable en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, para que, dentro del plazo de diez días, manifestaran lo que a su derecho conviniera con relación al fallo.



**32. Segundo recurso de revisión fiscal.** Contra la sentencia emitida en cumplimiento, el titular de Asuntos Contenciosos, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en representación de las autoridades demandadas, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual se **desechó por extemporáneo**, bajo los siguientes argumentos:

- Señaló que las autoridades recurrentes tuvieron conocimiento de la sentencia emitida en cumplimiento al fallo protector de amparo a partir de la vista ordenada.

- En ese sentido, determinó que si las autoridades demandadas tienen conocimiento previamente a la notificación que ordena la ley que rige el acto reclamado o recurrido, a través de cualquier otro medio, es válido colegir que a partir de ese momento inicie el cómputo del plazo para la presentación de la revisión fiscal, ya que este último medio de impugnación debe tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo, en cuanto a la regulación del recurso de revisión, de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**IV. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver los recursos de revisión fiscal 364/2017, 371/2017, 173/2018, 493/2019 y 503/2019.

• **Recurso de revisión fiscal 364/2017.**

**33. Juicio de origen.** Finanzas Dorama, Sociedad Anónima, promovió juicio de nulidad en contra del tesorero del entonces Distrito Federal, un requerimiento de pago.

34. Seguidos los trámites de ley, la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó la sentencia correspondiente, en la que determinó reconocer la validez de la resolución impugnada.

**35. Juicio de amparo.** Inconforme con la anterior resolución, Fianzas Dorama, Sociedad Anónima, promovió juicio de amparo directo; correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien al emitir sentencia decidió **conceder el amparo** para que se dictara una nueva resolución.



36. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** En cumplimiento al fallo protector, la autoridad responsable dejó insubsistente la resolución reclamada y emitió una nueva en la que declaró la nulidad del acto impugnado.

37. **Vista.** Mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente del órgano colegiado ordenó dar vista a las partes para que, dentro del plazo de diez días manifestaran lo que a su interés conviniera en relación con el cumplimiento dado al fallo.

38. **Recurso de revisión fiscal.** En contra de la anterior resolución, la subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del entonces Distrito Federal, en representación del titular de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual se **desechó por extemporáneo**, bajo los siguientes argumentos del Tribunal Colegiado de conocimiento:

- Consideró que de las actuaciones en el juicio de amparo que dio origen al asunto, se obtenía que la autoridad recurrente fue notificada del oficio que contenía copia certificada de la sentencia de amparo, por lo que desde entonces tuvo conocimiento de la sentencia reclamada y desde ese momento comenzó a computarse el plazo para la interposición del recurso de revisión fiscal.

- Lo anterior, con independencia de que la Sala responsable haya realizado la correspondiente notificación de la sentencia reclamada días después.

- Consideró aplicable la jurisprudencia P./J. 115/2010, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ."<sup>9</sup>

• **Recursos de revisión fiscal 371/2017, 173/2018, 493/2019 y 503/2019.**

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 115/2010, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 5, registro digital: 163172.



39. Resulta innecesario establecer los antecedentes de los recursos de revisión fiscal 371/2017, 173/2018, 493/2019 y 503/2019, en virtud de que dichos asuntos fueron **desechados por extemporáneos** bajo los mismos argumentos que la diversa revisión fiscal 364/2017 previamente relatada.

**V. Criterio del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el recurso de revisión fiscal 151/2018.

40. **Juicio de origen.** Mario Javier Juárez Lagunas demandó la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a su escrito presentado ante la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

41. Seguido el trámite de ley, la Décimo Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

42. **Juicio de amparo.** Inconformes con lo anterior, el subdirector de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el actor, promovieron recurso de revisión fiscal y demanda de amparo directo, respectivamente, los cuales fueron resueltos, por un lado, el recurso fue declarado sin materia y por otro, el juicio de amparo fue concedido al quejoso para que se dictara una nueva resolución.

43. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** En cumplimiento al fallo protector, la Sala responsable dejó insubsistente la sentencia recurrida y dictó una nueva.

44. **Vista.** Mediante proveído de dos de marzo de dos mil dieciocho, emitido por la presidenta del Tribunal Colegiado, ordenó dar vista a las partes para que dentro del plazo de diez días, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

45. Se le notificó a la autoridad demandada el auto previamente mencionado y se le entregó copia de la sentencia emitida por la responsable, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo.



46. **Recurso de revisión fiscal.** En contra de la resolución referida, el subdirector de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual se **desechó por extemporáneo**, bajo las consideraciones siguientes:

- Determinó que de conformidad con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el término para la interposición del recurso de revisión fiscal es de quince días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos establecidos en el mismo numeral.

- En consecuencia, señaló que si la notificación a la autoridad recurrente del acuerdo por el que se dio vista y se entregó copia de la sentencia dictada en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, se realizó el cinco de marzo de dos mil dieciocho; a partir de ese momento debía computarse el plazo para la interposición del recurso de revisión, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, surtió efectos el mismo día.

**VI. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal 1/2022.

47. **Juicio de origen.** El procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla resolvió el recurso de revocación interpuesto por Luis Gerardo Cerwinka Ábrego, en el sentido de confirmar la diversa resolución emitida por la Dirección de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, la que a su vez determinó un crédito fiscal a la persona mencionada.

48. Luis Gerardo Cerwinka Ábrego, demandó dicha resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y una vez seguidos los trámites de ley, la Segunda Sala Regional de Oriente dictó sentencia en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.

49. **Juicio de amparo.** Contra esa sentencia, Luis Gerardo Cerwinka Ábrego promovió juicio de amparo, el que por razón de turno correspondió conocer al



Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien lo radicó bajo el número 88/2020 y al resolver determinó conceder el amparo al quejoso, para el efecto de que la Sala responsable dictara otra resolución bajo los lineamientos precisados en la propia ejecutoria.

50. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** En cumplimiento, la Sala responsable dictó una nueva sentencia en la que declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

51. **Vista.** El presidente del Tribunal Colegiado ordenó dar vista a las partes, para que, dentro del plazo de diez días, manifestaran lo que a su interés conviniera en relación con el cumplimiento dado a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo.

52. **Recurso de revisión fiscal.** Inconforme, el procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla interpuso recurso de revisión fiscal, el cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien determinó **desechar el recurso por extemporáneo**, por las siguientes consideraciones:

- Señaló que de conformidad con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso fiscal se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia definitiva mediante escrito presentado ante la autoridad responsable.

- Sostuvo que con independencia de la notificación por boletín jurisdiccional que realizó la Sala, se debía tomar en cuenta que el recurrente tuvo conocimiento de la sentencia recurrida en la fecha en que el propio Tribunal Colegiado le notificó el acuerdo de vista para que manifestara lo que a su interés conviniera en relación con el cumplimiento dado por la responsable a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo, adjuntándole copia certificada de dicha sentencia.

- Por lo anterior, concluyó que **con el fin de que prevaleciera el equilibrio procesal entre las partes**, debía considerarse que, al igual que ocurre con la parte quejosa en el juicio de amparo directo, el plazo para interponer el recurso de revisión fiscal inició a partir de que el procurador fiscal de la Secretaría de



Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla tuvo conocimiento completo de la ejecutoria dictada en cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

**VII. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal 120/2021.

53. **Juicio de origen.** Comercializadora de Aceros Zula, Sociedad Anónima de Capital Variable promovió juicio contencioso administrativo en contra de la Administración Local Jurídica de Guadalajara Sur, del titular del Servicio de Administración Tributaria y del administrador local de Auditoría Fiscal de Guadalajara, Sur, por las resoluciones en la que se resolvió un recurso revocación y se determinó un crédito fiscal a la actora.

54. Seguida la secuela procesal, la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia en la que reconoció la validez de las resoluciones impugnadas.

55. **Primer juicio de amparo.** Inconforme con lo anterior, la sociedad anónima promovió juicio de amparo; conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien determinó conceder la protección constitucional para el efecto de dictar una nueva sentencia.

56. **Cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** La Sala responsable dejó sin efectos la sentencia impugnada y dictó una nueva en la que declaró la nulidad de las resoluciones reclamadas en el juicio de origen.

57. **Primer recurso de revisión fiscal y segundo juicio de amparo.** En contra de lo anterior, el subadministrador desconcentrado jurídico de la Administración Desconcentrada Jurídica de Jalisco "2", en representación de la Administración Desconcentrada Jurídica de Jalisco "2" (antes Administración Local Jurídica de Guadalajara Sur), y Comercializadora de Aceros Zula, Sociedad Anónima de Capital Variable; interpusieron y promovieron recurso de revisión fiscal y juicio de amparo, respectivamente, los cuales fueron resueltos por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el sentido de declarar infundado el recurso de revisión fiscal y conceder el amparo a la sociedad anónima promovente para el dictado de una nueva resolución.



58. **Cumplimiento de la segunda ejecutoria de amparo.** En cumplimiento, la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dejó sin efectos la sentencia reclamada y dictó una nueva en la que declaró la nulidad de la resolución recaída al recurso de revocación y de la resolución determinante.

59. **Vista.** El presidente del Tribunal Colegiado ordenó dar vista a las partes con la sentencia dictada en cumplimiento de la ejecutoria del segundo juicio de amparo, para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera.

60. El veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la notificación del acuerdo anteriormente mencionado junto con la sentencia emitida por la autoridad responsable.

61. **Segundo recurso de revisión fiscal.** En contra de la anterior resolución, el subadministrador desconcentrado jurídico de Jalisco "2", en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión fiscal, el cual fue registrado bajo el número 120/2021, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

62. Seguida la secuela procesal, el órgano colegiado emitió la sentencia correspondiente, en lo que interesa, **específicamente en el apartado de oportunidad**, emitió los siguientes razonamientos:

- Señaló que el recurso de revisión fiscal fue interpuesto de manera oportuna, toda vez que se presentó dentro del término de quince días previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- Lo anterior, en virtud de que la agraviada fue notificada de la sentencia reclamada el nueve de junio de dos mil veintiuno y dicha notificación surtió efectos al siguiente día hábil.

- Mencionó que no se desatendía el hecho que la sentencia recurrida se emitió en cumplimiento a una ejecutoria de amparo y que por acuerdo de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el presidente del Tribunal Colegiado ordenó darle vista a la recurrente.





- Sin embargo, dicha notificación no podía ser tomada en cuenta para realizar el cómputo de la oportunidad, pues de conformidad con el artículo 63, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cómputo de dicho plazo para la interposición del recurso, debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación que practica la Sala administrativa, y no a partir de que la fecha en que la autoridad hubiese tenido conocimiento de ese fallo por otros medios.

- Sostuvo que lo anterior resultaba así, ya que a diferencia de lo previsto en el artículo 18 de la Ley de Amparo, que contempla varias hipótesis a partir de las cuales inicia el cómputo para la presentación de la demanda de amparo – como lo es el surtimiento de efectos de una notificación, cuando el quejoso tenga conocimiento del acto reclamado o su ejecución, o bien, cuando se haga sabedor de éstos–, en el artículo 63, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo se prevé el inicio del cómputo a partir del surtimiento de efectos de la notificación realizada por la Sala administrativa.

- Consideró que no eran aplicables las jurisprudencias P./J. 115/2010 y P./J. 40/2015 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros: "DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ." y "DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."

- Estimó que su decisión no podía interpretarse como una desigualdad procesal, ya que el recurso de revisión fiscal se rige por reglas especiales, previstas en el citado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismas que no son exactamente iguales a las que regulan el juicio de amparo pues, a su criterio, la autoridad recurrente no tiene las mismas oportunidades para interponer el recurso dado su carácter excepcional, a diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo, que puede promoverse sin restricciones tales como la cuantía o el tema sobre el cual versa el asunto.



#### IV. Existencia de la contradicción de criterios

63. El objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse la siguiente jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>10</sup>

64. También debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>11</sup>

65. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

66. Entonces existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

<sup>11</sup> Tesis P. XLVII/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

67. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

68. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>12</sup>

69. Atento a lo anterior, esta Segunda Sala determina que sí existe contradicción de criterios entre las ejecutorias de los Tribunales Colegiados descritas,

<sup>12</sup> Jurisprudencia 2a./J. 94/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



en virtud de que los órganos colegiados analizaron a partir de qué momento debe computarse el plazo de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de combatir las sentencias definitivas, emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

70. Por un lado, existe coincidencia por parte de los órganos jurisdiccionales **–Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz Ignacio de la Llave, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito; Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito; y, Séptimo Tribunal Colegiado, Décimo Tribunal Colegiado, Décimo Quinto Tribunal Colegiado y Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito–** en el sentido de que para el cómputo del plazo referido, se debe atender a las reglas previstas en la Ley de Amparo, iniciando desde el momento en que la autoridad tiene conocimiento de la sentencia definitiva dictada en cumplimiento de una ejecutoria de amparo.

71. Es decir, dichos Tribunales Colegiados estiman que si se toma en consideración que las notificaciones hechas en un juicio de amparo a las autoridades responsables y terceros interesados surten efectos desde el momento en que son hechas, tal particularidad permite sostener que a partir del día siguiente al momento en que se le da vista a la autoridad correspondiente con copia de la sentencia emitida en cumplimiento a una ejecutoria de amparo; es a partir de ese momento que debe computarse el plazo para interponer el recurso de revisión fiscal aludido.

72. Mientras que, contrario a ello, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, concluyó que para efectos de realizar el cómputo para la interposición del recurso de revisión fiscal, se debe atender a la fecha en que conste la notificación de la sentencia recurrida por parte de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y no conforme a la fecha en que se notifique el auto por el que el Tribunal Colegiado ordena dar vista a las partes con copia de la sentencia respectiva para que manifiesten lo que a su derecho convenga respecto al cumplimiento de la ejecutoria de amparo.



73. Consecuentemente, el punto de contradicción en este asunto radica en **determinar a partir de cuándo debe computarse el plazo de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal, establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se pretende impugnar una sentencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que deriva del cumplimiento a una ejecutoria de amparo.**

### V. Criterio a prevalecer

74. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes.

75. En principio, debe señalarse que el recurso de revisión fiscal no se encuentra regulado por la Ley de Amparo, sino por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 63 dispone:

**"Artículo 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, **interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito** competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la



que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

**"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."**

76. Como se observa, dicho precepto anuncia que el recurso de revisión fiscal se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, secciones de la Sala Superior o Sala Regional que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

77. Se trata de un medio de impugnación establecido por el legislador para que las autoridades puedan inconformarse contra diversos actos de los Tribunales Federales de Justicia Administrativa, entre ellos, **las sentencias definitivas** que emitan.

78. Por su parte, el artículo 104 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> reconoce que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la propia Constitución<sup>14</sup> –relativo a la administración, estructura y organización de los Tribunales de Justicia Administrativa–.

<sup>13</sup> "Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

"...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales **conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito**, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije **para la revisión en amparo indirecto**, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ..."

<sup>14</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago



79. Estipula que los Tribunales Colegiados de Circuito, **se sujetarán a los trámites** que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto.

80. Asimismo, la Ley de Amparo, en su artículo 81, establece los supuestos de procedencia del recurso de revisión para el amparo indirecto y, en el numeral 84, precisa que son Tribunales Colegiados los competentes para conocer y resolver ese recurso.

81. Atento a lo anterior, es claro que, dentro del marco constitucional y legal aplicable, se observan tres elementos sobre los que no existe discrepancia:

- Los **Tribunales Colegiados de Circuito** son los competentes para conocer y resolver el recurso de revisión fiscal.

- El **trámite seguirá las bases que la Ley de Amparo** establezca para el recurso de revisión en amparo indirecto y;

- El plazo para la interposición del recurso de revisión fiscal es de **quince días**.

82. Por lo que respecta al **trámite** aplicable al recurso de revisión, la Ley de Amparo menciona los siguientes aspectos:

- Se **interpondrá por escrito** donde se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada (artículo 88, párrafo 1).

---

de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables. Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."



- El recurrente **deberá exhibir una copia del escrito de expresión de agravios** para el expediente y para cada una de las partes (artículo 88, párrafo 4).

- Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de agravios el órgano jurisdiccional por conducto del cual se hubiere interpuesto los distribuirá entre las partes y dentro del término de tres días, contados a partir del día siguiente al que se integre debidamente el expediente, **remitirá el original del escrito de agravios y el cuaderno principal al Tribunal Colegiado de Circuito** (artículo 89).

- El presidente del órgano jurisdiccional, dentro de los tres días siguientes a su recepción, **calificará la procedencia del recurso** y lo admitirá o desechará (artículo 91).

- Notificadas las partes del auto de admisión, transcurrido el plazo para adherirse a la revisión y, en su caso, tramitada ésta, **se turnará de inmediato el expediente** a la magistratura que corresponda (artículo 92).

- Finalmente, la resolución deberá dictarse dentro del plazo máximo de noventa días.

83. Conforme a estos puntos, se desprende que ese mismo **trámite** debe aplicar al recurso de revisión fiscal, al ser el concerniente al recurso de revisión en amparo indirecto –como lo refiere el artículo 104 constitucional y el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo–.

84. Así, una vez culminada la sustanciación del recurso y emitida la resolución por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, ésta debe ser puntualmente cumplida conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo.

85. Por tanto, atendiendo a las particularidades que la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución señala (artículo 196), cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable en el sentido de que ya cumplió la ejecutoria; dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.





86. **Bajo ese tenor, una vez descrito el panorama que aborda al recurso de revisión fiscal**, procede resolver el punto contradictorio del presente asunto, consistente en dilucidar a partir de qué momento se debe computar el plazo de quince días para interponer el recurso de revisión fiscal, cuando la sentencia que se pretende recurrir proviene del cumplimiento a una ejecutoria de amparo. Es decir, a partir del momento en que el Tribunal Colegiado dio vista a las partes con la sentencia para que realicen manifestaciones, o cuando el órgano del Tribunal Federal de Justicia Administrativa realiza la notificación de su sentencia a la autoridad demandada.

87. Para dilucidar la problemática planteada, es conveniente, en principio, señalar que la notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una determinación judicial.

88. La notificación es el acto de hacer saber alguna cosa jurídicamente a las partes de un juicio, es un acto de trascendental importancia, pues sin ella las resoluciones o providencias serían secretas y las partes carecerían de oportunidad para contradecirlas y, por tanto, para ejercitar el derecho constitucional de defensa. Por tal razón, la regla general es que ninguna providencia puede cumplirse si no queda en firme o ejecutoriada, sin haber sido antes notificada.

89. Además, la notificación es un acto procesal vinculado al derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, cuyo propósito fundamental consiste en que ninguna persona pueda ser afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber tenido la oportunidad de defenderse en forma adecuada.

90. En ese sentido, derivado de ese principio constitucional y de lo que sobre el particular ha señalado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>15</sup> el acto procesal de notificación constituye el medio específico mediante el cual se crea la certeza de que el particular afectado por el acto que se notifica tuvo pleno conocimiento de él, lo que supone que su realización no deje lugar a dudas para que aquél se encuentre en posibilidad de defenderse del acto.

<sup>15</sup> Ver contradicción de tesis 109/2009, por unanimidad de once votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de diciembre de dos mil nueve.



91. La notificación, como acto jurídico, está revestido de formalidades legales y su documentación constituye un instrumento público, porque es ejecutado por un funcionario público en ejercicio de sus facultades y, por ende, hace fe hasta que se demuestra su falsedad.

92. Es necesario, para el efecto que el acto haga mención del cumplimiento de las formalidades impuestas por la ley, porque es un principio que los instrumentos públicos deben probar su regularidad por sí mismos.

93. Esto impone la necesidad de que la diligencia de notificación se ajuste estrictamente a los términos de la ley, no por simple espíritu formalista, sino porque es el único medio de asegurar su eficacia y, como consecuencia, requiere la aplicación de las sanciones correspondientes si se llegara a declarar la nulidad por omisión de algún requisito indispensable.

94. Al respecto, esta Segunda Sala considera que, en el caso, la emisión de una resolución por parte del Pleno, secciones de la Superior o Sala Regional pertenecientes al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cumplimiento a la ejecutoria de un Tribunal Colegiado de Circuito, adquiere la calidad de una **nueva sentencia**, en virtud de que puede contener un estudio diverso al planteado con anterioridad o, en su caso, subsanar deficiencias procesales que el órgano jurisdiccional federal haya detectado.

95. Bajo esa premisa, si la autoridad demandada se encuentra inconforme con la nueva sentencia emitida por el órgano correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene la posibilidad de impugnarla mediante el recurso de revisión fiscal.

96. Como se precisó, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es puntual al señalar que las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que se presente ante la responsable, **dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.**



97. Como puede advertirse, la regulación del recurso de revisión contenida en dicho precepto legal no acepta otra interpretación que no sea la literal que de él se desprende, al quedar precisado que dicho plazo será computable a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la sentencia.

98. Lo anterior significa que el término para la interposición del recurso de revisión fiscal empezará a contar "*dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva*", ya que es **a través del acto de notificación que la autoridad demandada está en posibilidad jurídica de conocer en su integridad la resolución** que se le notifica y de cuestionarla jurídicamente.

99. En esa línea de pensamiento, no cabe la posibilidad de computar el plazo a través del acto mediante el cual el Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a las partes con la sentencia emitida en cumplimiento, con la intención de que realicen las manifestaciones que a su derecho convenga, pues este acto tiene una finalidad específica en el juicio de amparo, dentro del procedimiento de ejecución, el cual consiste en verificar el cumplimiento de una ejecutoria, aspecto que no puede extrapolarse para efectos de la interposición de un recurso previsto en un ordenamiento jurídico diverso a la Ley de Amparo.

100. A esa conclusión se arriba porque, en primer término, la vista de ninguna manera sustituye el acto de notificación que se encuentra a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que debe cumplir con las formalidades legales correspondientes y; en segundo lugar, porque el artículo 63 de la ley administrativa mencionada, fija como punto de partida para la interposición del recurso de revisión fiscal, el surtimiento de efectos de la notificación de la sentencia.

101. En esa virtud, queda de manifiesto en lo relativo a la materia de la presente contradicción de criterios, que **el legislador no dejó margen para interpretar que el cómputo para interponer el recurso de revisión fiscal, pueda hacerse en forma distinta a la que dispuso en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, puesto que fue claro y preciso al establecer que el referido plazo de quince días debe contarse "*dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva*", es decir, que el inicio del plazo está sujeto a la realización de dos condiciones: la notificación de la resolución y el surtimiento de efectos de dicha notificación.



102. En mérito de lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. EL PLAZO PARA INTERPONERLO CUANDO SE IMPUGNA UNA SENTENCIA DICTADA EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA RESPECTIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron a partir de qué momento debe computarse el plazo de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal en el que se impugnan sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictadas en cumplimiento a una ejecutoria de amparo. Una postura se encaminó por considerar que el cómputo inicia a partir de la vista ordenada a las partes por el Tribunal Colegiado de Circuito, con copia de la sentencia emitida en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga; mientras que el otro criterio estimó que el cómputo inicia a partir de la notificación de la sentencia por parte del órgano responsable.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el término de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la sentencia respectiva por parte del Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Justificación: La notificación constituye el medio específico por el cual se crea la certeza de que el afectado por el acto que se notifica tuvo pleno conocimiento de éste, lo que supone que su realización no deje lugar a dudas para que se encuentre en posibilidad de defenderse. En el caso, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es puntual al señalar que las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada



de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva. La regulación del recurso de revisión contenida en dicho precepto legal no acepta otra interpretación que no sea la literal que de él se desprende, al quedar precisado que dicho plazo será computable a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la sentencia. Lo anterior significa que el término para la interposición del recurso de revisión fiscal empezará a contar "dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva", ya que es a través del acto de notificación que la autoridad demandada está en posibilidad jurídica de conocer en su integridad la resolución que se le notifica y de cuestionarla jurídicamente. En esa línea de pensamiento, no cabe la posibilidad de computar el plazo a través del acto mediante el cual el Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a las partes con copia de la sentencia emitida en cumplimiento, con la intención de que realicen las manifestaciones que a su derecho convenga, pues este acto tiene una finalidad específica en el juicio de amparo, dentro del procedimiento de ejecución, la cual consiste en verificar el cumplimiento de una ejecutoria; aspecto que no puede extrapolarse para efectos de la interposición de un recurso previsto en un ordenamiento jurídico diverso a la Ley de Amparo. A esa conclusión se arriba porque la vista de ninguna manera sustituye el acto de notificación que se encuentra a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que debe cumplir con las formalidades legales correspondientes, y porque el artículo 63 de la ley administrativa mencionada fija como punto de partida para la interposición del recurso de revisión fiscal, el surtimiento de efectos de la notificación de la sentencia. Por tanto, a juicio de esta Segunda Sala, queda de manifiesto que el legislador no dejó margen para interpretar que el cómputo para interponer el recurso de revisión fiscal pueda hacerse en forma distinta a la que dispuso en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## VI. Decisión

Por lo expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 40/2015 (10a.) y 2a./J. 104/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. EL PLAZO PARA INTERPONERLO CUANDO SE IMPUGNA UNA SENTENCIA DICTADA EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA RESPECTIVA ENTÉRMINOS DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron a partir de qué momento debe computarse el plazo de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal en el que se impugnan sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictadas en cumplimiento a una ejecutoria de amparo. Una postura se encaminó por considerar que el cómputo inicia a partir de la vista ordenada a las partes por el Tribunal Colegiado de Circuito, con copia de la sentencia emitida en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga; mientras que el otro criterio estimó que el cómputo inicia a partir de la notificación de la sentencia por parte del órgano responsable.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el término de quince días para la interposición del recurso de revisión fiscal, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la sentencia respectiva por parte del Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Justificación: La notificación constituye el medio específico por el cual se crea la certeza de que el afectado por el acto que se notifica tuvo pleno conocimiento de éste, lo que supone que su realización no deje lugar a dudas para que se encuentre en posibilidad de defenderse. En el caso, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es puntual al señalar que las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente,



mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva. La regulación del recurso de revisión contenida en dicho precepto legal no acepta otra interpretación que no sea la literal que de él se desprende, al quedar precisado que dicho plazo será computable a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la sentencia. Lo anterior significa que el término para la interposición del recurso de revisión fiscal empezará a contar "dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva", ya que es a través del acto de notificación que la autoridad demandada está en posibilidad jurídica de conocer en su integridad la resolución que se le notifica y de cuestionarla jurídicamente. En esa línea de pensamiento, no cabe la posibilidad de computar el plazo a través del acto mediante el cual el Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a las partes con copia de la sentencia emitida en cumplimiento, con la intención de que realicen las manifestaciones que a su derecho convenga, pues este acto tiene una finalidad específica en el juicio de amparo, dentro del procedimiento de ejecución, la cual consiste en verificar el cumplimiento de una ejecutoria; aspecto que no puede extrapolarse para efectos de la interposición de un recurso previsto en un ordenamiento jurídico diverso a la Ley de Amparo. A esa conclusión se arriba porque la vista de ninguna manera sustituye el acto de notificación que se encuentra a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que debe cumplir con las formalidades legales correspondientes, y porque el artículo 63 de la ley administrativa mencionada fija como punto de partida para la interposición del recurso de revisión fiscal, el surtimiento de efectos de la notificación de la sentencia. Por tanto, a juicio de esta Segunda Sala, queda de manifiesto que el legislador no dejó margen para interpretar que el cómputo para interponer el recurso de revisión fiscal pueda hacerse en forma distinta a la que dispuso en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## 2a./J. 46/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 87/2023. Entre los sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Cole-





giado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, y los Tribunales Colegiados Décimo, Décimo Quinto, Séptimo y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Alejandro Félix González Pérez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión fiscal 120/2021, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver las revisiones fiscales 138/2019 (cuaderno auxiliar 684/2019) y 104/2019 (cuaderno auxiliar 676/2019), el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal 1/2022, el sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver las revisiones fiscales 38/2022 y 257/2022, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 454/2019, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver las revisiones fiscales 364/2017, 371/2017, 173/2018, 493/2019 y 503/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 151/2018.

Tesis de jurisprudencia 46/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de julio de dos mil veintitrés.

**Nota:** De la sentencias dictadas en las revisiones fiscales 138/2019 (cuaderno auxiliar 684/2019) y 104/2019 (cuaderno auxiliar 676/2019), resueltas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimaprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, derivó la tesis aislada (XI Región) 1o.7 A (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA INTERPONERLO CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA SE EMITE EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO, INICIA A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TIENE CONOCIMIENTO COMPLETO DE AQUÉLLA, CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE SE LE NOTIFICÓ.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, Tomo II, marzo de 2020, página 1016, con registro digital 2021762.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

**PENSIÓN POR ORFANDAD. EL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, VULNERA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN, AL EXCLUIR DE MANERA ABSOLUTA SU OTORGAMIENTO A PERSONAS MAYORES DE 25 AÑOS QUE DESEMPEÑARON EL ROL DE CUIDADORAS DE SUS PROGENITORES.**

Hechos: Una mujer mayor de 50 años solicitó el otorgamiento de la pensión por orfandad como consecuencia jurídica del fallecimiento de su padre (militar en situación de retiro). Tal prestación le fue negada por la autoridad administrativa castrense porque el artículo 38, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas establece que no pueden gozar de ese tipo de pensión las personas mayores de 25 años. Frente a tal acto de autoridad, la solicitante cuestionó la constitucionalidad de esa norma a través del juicio de amparo indirecto, al considerar que el establecimiento de un límite de edad tenía un efecto discriminatorio que vulneraba su derecho a la seguridad social. En primera instancia del juicio constitucional, se determinó negar el amparo al considerarse que el derecho a heredar como hija soltera no constituía un derecho adquirido (en términos de la legislación anterior), pues su obtención estaba condicionada al fallecimiento del militar, siendo hasta entonces que se genera el derecho a recibir la respectiva pensión, de manera que no podía cuestionar los términos en que se definió el otorgamiento de la pensión por orfandad en términos de la legislación vigente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, a partir de su obligación de juzgar con perspectiva de género,



el artículo 38, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es inconstitucional, por violentar el derecho a la seguridad social y el principio de no discriminación, al impedir de manera absoluta el acceso a la pensión por orfandad a las personas mayores de 25 años que desempeñaron el rol de cuidadoras de sus progenitores.

Justificación: Si bien bajo un análisis de igualdad formal, el límite máximo de edad plasmado en la norma impugnada es constitucionalmente válido, dado que atiende a finalidades plenamente justificadas y al tránsito a una seguridad social más equitativa que mire a la estabilidad de la situación financiera del sistema de pensiones; desde un análisis con perspectiva de género, esta Segunda Sala estima que en su aplicación la norma impugnada resulta inconstitucional, pues aunque busca la igualdad entre hombres y mujeres, su redacción desconoce que, de hecho, hay personas que asumen roles de cuidado, lo que impide de manera absoluta el acceso a la pensión por orfandad a las personas mayores de 25 años que se encuentran en esa situación, violando el derecho a la seguridad social y el principio de no discriminación. Ello es así, pues la norma no concede la posibilidad de analizar la situación en la que viven algunas personas, especialmente mujeres, donde por motivos tradicionales y culturales les son asignadas labores de cuidado, lo que les impide construir un proyecto de vida y contar con recursos propios para subsistir. Por tanto, ante una solicitud, el límite de edad no debe ser obstáculo para negar en automático la pensión por orfandad, pues deberá activarse un procedimiento en el cual se comunique al solicitante que debe aportar pruebas para acreditar: 1) la labor de cuidado que desarrolló en favor del trabajador; 2) la falta de un proyecto de vida personal o laboral; y, 3) la dependencia económica y ausencia de recursos económicos; de otra forma, vedar la posibilidad de probar estos extremos, implicaría una lesión al derecho de audiencia.

## 2a. I/2023 (11a.)

Amparo en revisión 302/2022. Yolanda Patricia López Arellano. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **Subsección 2**

### **SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 15 Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**



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

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. 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 DOS-CIENTOS SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... A RAZÓN DEL 100 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE LA TRABAJADORA SE SEPARÓ VOLUNTARIAMENTE DE SUS LABORES, TODA VEZ QUE LA JUBILACIÓN SOLICITADA ENCUADRA EN LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS..."].**





**XI. 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 DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... A RAZÓN DEL 100 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE LA TRABAJADORA SE SEPARÓ VOLUNTARIAMENTE DE SUS LABORES, TODA VEZ QUE LA JUBILACIÓN SOLICITADA ENCUADRA EN LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS..."].**

**XII. 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 DOSCIENTOS SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... A RAZÓN DEL 100 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE LA TRABAJADORA SE SEPARÓ VOLUNTARIAMENTE DE SUS LABORES, TODA VEZ QUE LA JUBILACIÓN SOLICITADA ENCUADRA EN LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, CON**

**CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS..."]**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 1 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto impugnado:** Artículos 2 y 3 del Decreto doscientos seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós.

|      | Apartado                                                       | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Págs. |
|------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA                                                    | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 6-8   |
| II.  | PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS                 | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 206 (Doscientos Seis).                                                                                                                                                                                                                                                                            | 8-10  |
| III. | OPORTUNIDAD                                                    | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 10-12 |
| IV.  | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                            | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 4     |
| V.   | LEGITIMACIÓN PASIVA                                            | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 14-18 |
| 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.                                                                                                                                                                                         | 16-18 |
| VII. | ESTUDIO DE FONDO VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES | El que el Congreso del Estado 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 | 18-27 |



|              |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                     |              |
|--------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|              |                                           | recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna.                                                                                                                                                                           |              |
|              |                                           | Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado.                                                                                                                                                                                       |              |
| <b>VIII.</b> | <b>EFFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ</b> | Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.                                                                                                                                                                     | <b>27-28</b> |
|              | <b>OTROS LINEAMIENTOS</b>                 | 1. El Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:                                                                                                                                                                       | <b>28-29</b> |
| <b>IX.</b>   |                                           | 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.                                                                                                                        |              |
| <b>X.</b>    | <b>NOTIFICACIONES</b>                     | Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos.                                                                                                                                                          | <b>29-30</b> |
| <b>XI.</b>   | <b>DECISIÓN</b>                           | PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.                                                                                                                                                                       | <b>30</b>    |
|              |                                           | SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto reclamado.                                                                                                                                                                                     |              |



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **104/2022**, que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintidós de junio de dos mil veintidós, 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 citado Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Doscientos Seis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6070, de **once de mayo de dos mil veintidós**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **otorgar pensión por jubilación a Lucía Álvarez 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. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son:

4. **a.** El actor ha promovido sendas controversias constitucionales reclamando la invalidez de los decretos emitidos por el Poder demandado, porque su emisión invade la esfera competencial de la entidad jurídica actora, específicamente por cuanto hace a su autonomía financiera.

5. **b.** 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.

6. **c.** 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 del orden de los \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), desglosados de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, \$449'034,000.00 (cuatrocientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional); b) pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 moneda nacional); sin que en el segundo periodo ordinario de sesión del año dos mil veintiuno hayan aprobado el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, motivo por el cual para el ejercicio fiscal del presente año se aplicó la tácita reconducción prevista en el artículo 32 de la Constitución Local; y, continúa vigente el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

7. **d.** El **once de mayo de dos mil veintidós** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6070, el Decreto Número **Doscientos Seis**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó **otorgar pensión por jubilación** a **Lucia Álvarez García**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

8. **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; y, 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

9. Asimismo, se planteó un único concepto de invalidez el cual no se transcribe ni se resume en atención al sentido que registró en el presente fallo.



10. **Trámite.** Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, 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 **104/2022** y ordenó remitir el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, a quien correspondió la instrucción del asunto.

11. Mediante proveído de cuatro de julio de dos mil veintidós, 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 a 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.

12. **Contestación del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escritos recibidos el ocho de septiembre de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo, a través de su consejera jurídica y representante legal; y el Poder Legislativo, a través del presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos dieron contestación a la demanda.

13. En dichas promociones, 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.

14. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veinte de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo, a través del secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda:

15. **Causa de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado consideró que se actualiza la causa de improcedencia en términos 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 Federal 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 Federal en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

16. En ese sentido, con la expedición del Decreto **Doscientos Seis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **6070**, el **once de mayo de dos mil veintidós**, 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 pensiones a los Trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

17. **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.

18. Con la contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

19. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el dieciséis de noviembre 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.

20. **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.

21. Consecuente, con ello, el catorce de diciembre 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.

## I. COMPETENCIA

22. 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,<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> 42 del Reglamento Interior de este Alto Tribunal;<sup>4</sup> en relación con los puntos segundo, fracción I, a *contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>5</sup> de trece de mayo de dos mil trece, ya que no se impugnan normas de

<sup>1</sup> "**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."

<sup>2</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de 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."

<sup>4</sup> "**Artículo 42.** Cada una de las Salas, además de las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica, estarán facultadas, en la esfera de su competencia, para:

"I. Crear comisiones de apoyo de carácter temporal, con objeto de que realicen las labores que específicamente se les encomienden;

"II. Aprobar, a propuesta del Presidente de la Sala, los nombramientos del Secretario de Acuerdos y del Subsecretario de Acuerdos de ésta;

"III. Nombrar a los Secretarios de Tesis, Secretarios Auxiliares de Acuerdos, Actuarios y demás personal subalterno adscrito a la Secretaría de Acuerdos de la Sala;

"IV. Emitir los Acuerdos Generales que estimen pertinentes para organizar la ejecución de las atribuciones que tengan encomendadas, y

"V. Remitir al Pleno los asuntos que se estimen deban ser resueltos por dicha instancia."

<sup>5</sup> "**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."





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.

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

## II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

24. 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,<sup>6</sup> 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.

25. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Doscientos Seis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **6070**, de **once de mayo de dos mil veintidós**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **otorgar pensión por jubilación a Lucía Álvarez García**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

26. La existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **6070**, de **once de mayo de dos mil veintidós**.

27. Asimismo, el artículo 2 del decreto mencionado dispone que la cuota mensual de la pensión a cubrir, deberá ser a razón del 100 % del último salario de la solicitante, 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.

"**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."

<sup>6</sup> "**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."



28. Finalmente, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.

29. 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 Número **Doscientos Seis** y es, el que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

30. En consecuencia, se tiene al **artículo 2** del Decreto Número **Doscientos Seis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6070**, de **once de mayo de dos mil veintidós**, como acto impugnado.

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

### III. OPORTUNIDAD

32. 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.<sup>7</sup>

33. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el **once de mayo de**

<sup>7</sup> "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."



**dos mil veintidós**, lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

34. Así, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves doce de mayo al miércoles veintidós de junio de dos mil veintidós.<sup>8</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos, 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>9</sup> 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> en relación con los incisos a), b), i), j) y m) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>11</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

35. 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 junio de dos mil veintidós**, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

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

<sup>8</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de junio, todos de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>9</sup> "**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."

<sup>10</sup> "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

<sup>11</sup> "**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre;

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."



#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

37. Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>12</sup> 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>13</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>14</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>15</sup> 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

<sup>12</sup> 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 cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promoviente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>13</sup> "**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."

<sup>14</sup> "**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."

<sup>15</sup> "**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."



PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>16</sup>

38. 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.

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

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

40. Para la procedencia de la acción se analizará la legitimación de la parte demandada.

41. **a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** En su representación acudió al juicio Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución 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,<sup>17</sup> 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

<sup>16</sup> Tesis: P./J. 38/2003, 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.

<sup>17</sup> **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."



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.

42. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>18</sup> y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>19</sup> facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

43. **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.<sup>20</sup>

44. 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.

<sup>18</sup> **"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."

<sup>19</sup> **"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."

<sup>20</sup> **"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. ..."



#### 45. c) **Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.**

En su representación acudió al juicio J. Samuel Sotelo Salgado; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo de Morelos, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>21</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>22</sup>

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

## VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

### Falta de interés legítimo

47. El Poder Legislativo del Estado de Morelos adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia<sup>23</sup> 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

<sup>21</sup> "**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; ...".

<sup>22</sup> 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, con el número de registro digital: 191294.

<sup>23</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



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 Federal en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

48. 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.<sup>24</sup>

49. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,<sup>25</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

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

## VII. ESTUDIO DE FONDO

51. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

<sup>24</sup> "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."

<sup>25</sup> "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.". *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.





52. 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 que 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.

53. 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.

54. Por otro lado, a lo largo de su concepto de invalidez, el Poder actor hace valer lo siguiente:

55. Sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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 los artículos 17 y 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.

60. 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,<sup>26</sup> 226/2016<sup>27</sup> y 187/2018.<sup>28</sup>

61. En las que se señaló 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 patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.



convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

62. 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.

63. 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.

64. 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,<sup>29</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia 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.

<sup>29</sup> 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 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 142/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 15 de noviembre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 199/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 10 de enero de 2018, resuelta por unanimidad de cinco votos.



65. 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.

66. 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.",<sup>30</sup> 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:

67. **a)** En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

68. **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,

69. **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.

70. 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.",<sup>31</sup> se ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal

<sup>30</sup> Tesis P./J. 81/2004, 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: 180538.

<sup>31</sup> 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.



constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye el derecho 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.

71. 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.

72. 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)<sup>32</sup> 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 las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

73. 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

<sup>32</sup> 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 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 aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

74. 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,<sup>33</sup> el

<sup>33</sup> **"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.

"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



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.

75. Ahora bien, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo al contestar su demanda manifestó que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021 de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron a favor del Poder demandante dos ampliaciones presupuestales para el pago de pensiones; sin embargo, a diferencia de otras controversias constitucionales dichas ampliaciones presupuestales no se encuentran acreditadas en autos.

76. Si bien el conocimiento de aquellos oficios podría derivarse de la controversia constitucional 125/2021, lo cierto es que ello no podría considerarse un hecho notorio y tomarse en consideración para resolver el presente asunto. Además, las ampliaciones presupuestales por cantidades de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional) y \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 moneda nacional) por sí solas no acreditan que incluya la pensión por jubilación a **Lucía Álvarez García**, sobre todo si se considera que, es un

---

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."



hecho notorio que el Poder Judicial de Morelos enfrenta pasivos pensionarios pasados otorgados por el Poder Legislativo que han sido objeto de impugnación.

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

## VIII. EFECTOS

78. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Doscientos Seis**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **6070**, de fecha **once de mayo de dos mil veintidós, únicamente en la parte del artículo 2, en donde se indica que la pensión deberá ser pagada** "... a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separó voluntariamente de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por los artículos 55, 56 y 58 fracción II, inciso a), de la Ley de Servicio Social del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos ..."

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

## IX. OTROS LINEAMIENTOS

80. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

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 los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a **Lucía Álvarez García**.

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

## X. NOTIFICACIONES

3. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

82. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016,<sup>34</sup> 130/2016,<sup>35</sup> 226/2016,<sup>36</sup> 168/2020,<sup>37</sup> 201/2020,<sup>38</sup> 5/2021<sup>39</sup> y 10/2021<sup>40</sup> las dos primeras en sesiones de nueve de

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.



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.

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

## XI. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto reclamado.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN XVI, Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

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



**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS-CIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA QUE: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ**



**PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA QUE: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XII. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA QUE: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 11 DE ENERO DE 2023. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El Decreto 297 (Doscientos Noventa y Siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós.



|      | Apartado                                                     | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Págs.        |
|------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| I.   | <b>COMPETENCIA</b>                                           | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>10-12</b> |
| II.  | <b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b> | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 297 (Doscientos Noventa y Siete).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>12-14</b> |
| III. | <b>OPORTUNIDAD</b>                                           | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>14-17</b> |
| IV.  | <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>                                   | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>17-19</b> |
| V.   | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>                                   | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, excepto la Secretaría de Gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>19-22</b> |
| VI.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>              | 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>22-24</b> |
| VII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                                      | <p>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.</p> <p>Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.</p> | <b>24-35</b> |



|       |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |              |
|-------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| VIII. | <b>EFFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ</b> | Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>35-37</b> |
|       | <b>OTROS LINEAMIENTOS</b>                 | <p>1. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia; por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <p>2. • Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,</p> <p>3. • 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:</p> <p>4. <b>a)</b> Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,</p> <p>5. <b>b)</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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión</p> | <b>36-37</b> |



|            |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              |
|------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|            | <b>NOTIFICACIONES</b> | <p>por jubilación concedida a Reyna Ramírez Rueda, mediante el Decreto Número Doscientos Noventa y Siete.</p> <p>Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.</p> <p>Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al gobernador y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.</p> | <b>37</b>    |
| <b>IX.</b> | <b>DECISIÓN</b>       | <p>PRIMERO.—Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez</b> parcial del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós.</p>                                                     | <b>37-38</b> |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **141/2022**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del citado Estado.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el uno de agosto de dos mil veintidós, 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 contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6083, de quince de junio de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a Reyna Ramírez Rueda, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo 963/2021, 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. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) 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.

b) 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 de dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del citado Estado, reducción de recursos monetarios que vulneró por una parte, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por el otro, el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral 116 de la Constitución Federal.

c) 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, asig-



nando 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 lo hizo en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7 % del gasto programable como lo debieron haber aprobado.

d) El quince de junio de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres) el Decreto Número 297 (Doscientos Noventa y Siete), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Reyna Ramírez Rueda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**4. 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 Libre y Soberano de Morelos.

5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa lo siguiente:

- Que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

- 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.

- Afirma 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 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.

- Refiere 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.

- Por último, la parte actora estima que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal que consagran los artículos 17, párrafo V y 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.

6. **Trámite.** Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **141/2022** y ordenó remitir el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de once de agosto de dos mil veintidós, 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.



**8. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escritos recibidos el veintiocho de septiembre y cuatro de octubre,<sup>1</sup> ambos de dos mil veintidós, por vía electrónica el primero y el segundo en la Oficina de Correos, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejera jurídica y el secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

9. En ellas, presentaron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, en las que refieren, en esencia, lo siguiente:

### **Poder Ejecutivo Local**

- Que resulta infundado que se viole lo dispuesto en los numerales 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Es así, que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

- De forma que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- Entonces, los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.

<sup>1</sup> En el sobre, en el que fue enviada la contestación de demanda del secretario de Gobierno del Estado de Morelos, se aprecia una estampa de Correos de México con fecha de envío de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós; lo anterior, en términos del artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia.



- Agrega que se debe considerar que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el Poder Judicial Local con sus jubilados.

- En suma, el Poder Judicial del Estado es quien tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

### **Secretario de Gobierno Estatal**

- Expresa que el acto que emitió (publicación del decreto impugnado) se encuentra apegado al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia, por lo que ese acto no invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de la parte actora.

10. Cabe mencionar que 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.** A través del escrito recibido el veintiocho de septiembre de dos mil veintidós 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.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

13. Aduce que con la expedición del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis



mil ochenta y tres), el quince de junio de dos mil veintidós, 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, el Poder Legislativo Local expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Que ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- De forma que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el Poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia las asignaciones que indica, de lo que una parte de ello son para el pago de sus pensiones.

- De manera que el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.

- Luego, al haber otorgado el Poder Legislativo Local la partida destinada para el pago de pensiones otorgadas controvertidas en este asunto, de ninguna manera se transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

15. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.



16. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el nueve de noviembre de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y, por acuerdo de diez de ese mismo mes y año de la Ministra instructora, se puso el expediente en estado de resolución.

17. **Avocamiento.** Previo el dictamen respectivo, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

18. Es así que el cuatro de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto.

## I. COMPETENCIA

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>3</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>5</sup> del reglamento

<sup>2</sup> "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."

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "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: ...



interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>6</sup> 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 y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

21. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

---

"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."

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> "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."





22. La parte actora en la demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Reyna Ramírez Rueda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

23. Así, la existencia del decreto objeto de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós.

24. Por su parte, el numeral 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 al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.<sup>8</sup>

25. Por otro lado, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.<sup>9</sup>

26. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que se duele de 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, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto Número Doscientos

<sup>8</sup> "Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora, se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

<sup>9</sup> "Artículo 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el numeral 66 de la misma ley."



Noventa y Siete, que es el que constituye la materia de esta controversia constitucional.

27. De esta manera, se tiene como acto impugnado al artículo 2 del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós.

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

### III. OPORTUNIDAD

29. La demanda de controversia constitucional se estima que fue presentada oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>10</sup> el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo 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, mientras que para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

30. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el quince de junio de dos mil veintidós; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

<sup>10</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



31. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves dieciséis de junio al miércoles diez de agosto de dos mil veintidós.<sup>11</sup>

32. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>12</sup> 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>13</sup> en relación con los incisos a) y b) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>14</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

33. Entonces, como se indicó, 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 uno de agosto de dos mil veintidós, esto es, al día veintitrés del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

<sup>11</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio, dos, tres, nueve y diez de julio, seis y siete de agosto, por corresponder a sábados y domingos, así como el primer periodo vacacional de este Alto Tribunal que transcurrió del dieciséis al treinta y uno de julio, todos de dos mil veintidós.

<sup>12</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

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

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

<sup>13</sup> "Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

"Artículo 143. 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."

<sup>14</sup> "PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ..."



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

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

35. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

36. En efecto, Luis Jorge Gamboa Olea promovió la demanda 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,<sup>15</sup> quien se encuentra legitimado para promover esta 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;<sup>16</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>17</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>18</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>16</sup> "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."

<sup>17</sup> "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."

<sup>18</sup> "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



37. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, 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.

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

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

39. Esta Segunda Sala considera que los Poderes demandados tienen legitimación pasiva.

40. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y, cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de 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."

<sup>19</sup> Tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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."



Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>20</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Gobierno del Estado Libre y Soberano 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.

41. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik 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 ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo que comprende del catorce de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35, primer párrafo y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>21</sup> "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."

"Artículo 35. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del Recinto Legislativo; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso del Estado por encima de los intereses particulares o de grupo."



42. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a los Poderes que ellos representan, se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representarlos.

43. Por otra parte, en representación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acudió Samuel Sotelo Salgado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo del citado Estado, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>22</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>23</sup>

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

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. En el caso, el Poder Legislativo Local, en su contestación de demanda, aduce que esta controversia constitucional resulta improcedente porque el acto

"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."

<sup>22</sup> "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."

<sup>23</sup> P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, con el número de registro digital: 191294.



impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo.

46. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la controversia constitucional 201/2020 se desestima la causa de improcedencia propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>24</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

47. Por estas razones, conforme la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",<sup>25</sup> los argumentos del Poder Legislativo propuestos no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

48. Lo que lleva a determinar que la causa de improcedencia planteada resulta **infundada**.

49. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada; asimismo, esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.





## VII. ESTUDIO DE FONDO

51. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado, en el numeral 1, estableció la concesión de otorgar pensión por jubilación a Reyna Ramírez Rueda, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: auxiliar analista, adscrita al Juzgado Primero Familiar de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial en el Estado de Morelos.<sup>26</sup>

52. En el precepto 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.<sup>27</sup>

53. Por otro lado, el numeral 3 estableció que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

54. Ahora, se advierte que la parte actora en su demanda aduce, en esencia, que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión inde-

<sup>26</sup> "Artículo 1. Se concede pensión por Jubilación a Reyna Ramírez Rueda, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de auxiliar analista adscrita al Juzgado Primero Familiar de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial del Estado de Morelos."

<sup>27</sup> "Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora, se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."



bida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

55. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar 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**, **226/2016** y **187/2018**.<sup>28</sup>

56. En ellas se determinó 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 patronales a través de las instituciones que, para el caso, determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

57. Se destaca que, 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 ese efecto.

<sup>28</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



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. También se concluyó que, tal como se observa 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**,<sup>29</sup> así como del Portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia 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. 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 Judicial, como sucedió en la especie.

61. En relación con lo referido, 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",<sup>30</sup> 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

<sup>29</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

<sup>30</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las conductas que se precisan:

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 del Estado de Morelos, 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 del Estado de Morelos; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

62. Asimismo, en la diversa jurisprudencia 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",<sup>31</sup> se ha sostenido 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 disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, 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.

63. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales

<sup>31</sup> P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



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.

64. De ahí que esta Segunda Sala estima que el decreto emitido por el Congreso Local, en efecto lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>32</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal citados, porque a través de ella el Poder 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 suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

65. Aunado a lo anterior, es menester indicar 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; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, y tampoco 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 al citado Congreso Estatal 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 a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

<sup>32</sup> 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.



66. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado de inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>33</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado

<sup>33</sup> "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.

"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; ..."



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.

67. Por lo expuesto, resulta fundado el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por ende, se declara la invalidez parcial del Decreto Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

68. Es por ello, 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 propuestos.<sup>34</sup>

69. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 123/2021, 150/2021, 32/2022, 33/2022 y 60/2022.**<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>35</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



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

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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. 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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. 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.

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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas vota con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

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 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de marzo de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ

71. El artículo 73, en relación con los numerales 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.

72. Conforme a las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto Número Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós, en la parte que indica que la pensión:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos."

---

Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de julio de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 19 de octubre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 5 de octubre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ponente: Ministra: Yasmín Esquivel Mossa, 7 de septiembre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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).



73. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el **Congreso del Estado de Morelos**, en ejercicio de sus facultades, **deberá:**

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- 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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Reyna Ramírez Rueda, mediante el Decreto Número Doscientos Noventa y Siete.

74. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

75. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al gobernador y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

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



## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta 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** parcial del Decreto Número 297 (Doscientos Noventa y Siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6083 (seis mil ochenta y tres), de quince de junio de dos mil veintidós.

**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 Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 15 Y 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 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).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**



**VII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. 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 CUATROCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTAY UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR.").**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CUATROCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL**



**DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR.").**

**XII. 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 CUATROCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR.").**

**XIII. 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 CUATROCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR.").**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 17 DE MAYO DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** Decreto 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

|      | Apartado                                                     | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Págs.        |
|------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| I.   | <b>COMPETENCIA</b>                                           | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>9-11</b>  |
| II.  | <b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b> | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto Cuatrocientos Diecinueve (419).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>11-13</b> |
| III. | <b>OPORTUNIDAD</b>                                           | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>13-14</b> |
| IV.  | <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>                                   | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>14-16</b> |
| V.   | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>                                   | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, excepto la Secretaría de Gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>16-19</b> |
| VI.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>              | 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.                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>19-20</b> |
| VII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                                      | 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. | <b>21-32</b> |



|       |                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |              |
|-------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|       |                                                    | Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |              |
| VIII. | <b>EFFECTOS.<br/>DECLARATORIA DE<br/>INVALIDEZ</b> | Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>32-33</b> |
|       | <b>A. OTROS LINEAMIENTOS</b>                       | <p>1. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y</li><li>• 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:</li></ul> <p><b>a)</b> Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</p> <p><b>b)</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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Leodegaria Murias Guzmán, mediante el Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve).</p> <p>Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.</p> | <b>33-34</b> |





|            |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              |
|------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|            | <b>B. NOTIFICACIONES</b> | Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al gobernador y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.                                                                                                                                                                                                                        | <b>34</b>    |
| <b>IX.</b> | <b>DECISIÓN</b>          | <p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.</p> | <b>35-36</b> |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **205/2022**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del citado Estado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el cuatro de octubre de dos mil veintidós, 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 contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós,



a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Leodegaria Murias Guzmán, 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. Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) 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.

b) 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 de 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 vulneró por una parte, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y, por el otro, el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral 116 de la Constitución Federal.

c) 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.

d) El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve) el Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Leodegaria Murias Guzmán, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.



**4. 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 Libre y Soberano de Morelos.

5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa lo siguiente:

- Que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

- 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.

- Afirma 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.

- Refiere 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 otorgue suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.



• Por último, la parte actora estima 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.

6. **Trámite.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **205/2022** y remitir el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, 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.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escritos recibidos el dos de enero de dos mil veintitrés, por vía electrónica el primero y el segundo en la Oficina de Correos, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejera jurídica y el secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

9. En ellas, presentaron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, en las que refieren, en esencia, lo siguiente:

### **Poder Ejecutivo Local**

• Que resulta infundado que se viole lo dispuesto en los numerales 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.



- Es así, que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

- De forma que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- Entonces, los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.

- Agrega que se debe considerar que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el Poder Judicial Local con sus jubilados.

- En suma, el Poder Judicial del Estado es quien tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

### **Secretario de Gobierno Estatal**

- Expresa que el acto que emitió (publicación del decreto impugnado) se encuentra apegado al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia, por lo que ese acto no invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de la parte actora.

10. Cabe mencionar que 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.** A través del escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil veintidós, en el buzón judicial 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.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.

13. Aduce que con la expedición del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, 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 expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Que ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- Que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el Poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el Decreto Número Mil



Ciento Cinco, por el que aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia de las asignaciones que indica, de las que una parte de ellas son para el pago de sus pensiones.

- De manera que el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.

- Por último, al haber otorgado el Poder Legislativo Local la partida destinada para el pago de pensiones otorgadas controvertidas en este asunto, de ninguna manera se transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

15. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

16. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el dos de marzo de dos mil veintitrés 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 respectivo, la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de tres de abril de dos mil veintitrés, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

18. Es así que el dieciocho de abril de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a la ponencia de la Ministra instructora para el dictado del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 1/2023,<sup>5</sup> de tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento

<sup>1</sup> **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; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia funcionará 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:

"...

VIII. 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."

<sup>4</sup> **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.

"..."

<sup>5</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

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





normativo del diez de abril de dos mil veintitrés, 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 y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

21. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

22. La parte actora en la demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Leodegaria Murias Guzmán, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

23. Así, la existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

**"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."

<sup>6</sup> **"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;

"..."



24. Por su parte, el numeral 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, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado.<sup>7</sup>

25. Por otro lado, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.<sup>8</sup>

26. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que se duele de 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, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), que es el que constituye la materia de esta controversia constitucional.

27. De esta manera, se tiene como acto impugnado al artículo 2 del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

### III. OPORTUNIDAD

28. La demanda de controversia constitucional se estima que fue presentada oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley reglamentaria

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 2. La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto con los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos en vigor."

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos."



de la materia,<sup>9</sup> el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo 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. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

30. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves uno de septiembre al martes dieciocho de octubre de dos mil veintidós.<sup>10</sup>

31. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a) y b) del punto primero del Acuerdo General Número 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.

<sup>9</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"..."

<sup>10</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de octubre, todos de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y domingos; así como los días catorce y dieciséis de septiembre por ser días inhábiles de conformidad con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el día quince de septiembre de conformidad con el Acuerdo General Número 18/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y doce de octubre de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.



32. Entonces, como se indicó, 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 cuatro de octubre de dos mil veintidós, esto es, el día veintiuno del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

33. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

34. En efecto, Luis Jorge Gamboa Olea, promovió la demanda 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,<sup>11</sup> quien se encuentra legitimado para promover esta controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>12</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>13</sup> 34 y 35, fracción I, de

<sup>11</sup> 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 cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>12</sup> **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;

"..."

<sup>13</sup> **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. ..."



la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>14</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.<sup>15</sup>

35. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, 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.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Esta Segunda Sala considera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados tienen legitimación pasiva.

37. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y

<sup>14</sup> **"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;

"..."

<sup>15</sup> Tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580. Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVELA 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."



Soberano de Morelos,<sup>16</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 10, fracción XXI, 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.

38. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik 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 ordinaria de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo que comprende del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto del dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>17</sup>

39. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

<sup>16</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>17</sup> **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."

**Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado ..."



40. Por otra parte, en representación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acudió Samuel Sotelo Salgado; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo del citado Estado, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>18</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>19</sup>

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

41. En el caso, el Poder Legislativo Local en su contestación de demanda aduce que esta controversia constitucional resulta improcedente porque el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo.

42. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en las controversias constitucionales 201/2020 y 141/2022<sup>20</sup> se desestima la causa de improcedencia

**"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;

"..."

<sup>18</sup> **"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;

"..."

<sup>19</sup> P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, con el número de registro digital: 191294.

<sup>20</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallada el 9 de junio de 2021, por unanimidad de cinco votos de los Ministros



propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>21</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

43. Por estas razones, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",<sup>22</sup> los argumentos del Poder Legislativo propuestos no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

44. Lo que nos lleva a determinar que la causa de improcedencia planteada resulta infundada.

45. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada; asimismo, esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

46. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado en el numeral 1 estableció la concesión de otorgar pensión

---

Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 141/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 11 de enero de 2023, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>21</sup> 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."

<sup>22</sup> 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.





por jubilación a Leodegaria Murias Guzmán, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de secretaria general de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

47. En el precepto 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 erogar la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.<sup>23</sup>

48. Por otro lado, en el numeral 3 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. Ahora, se advierte que la parte actora en su demanda aduce, en esencia, que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

50. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar 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**,<sup>24</sup> **226/2016**<sup>25</sup> y **187/2018**.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> **"ARTÍCULO 2.** La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto con los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos en vigor."

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de agosto de 2017, unanimidad de cinco votos de los señores Ministros



51. En ellas se determinó que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

52. Se destaca que, 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 ese efecto.

53. 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.

54. También se concluyó que tal como se observa 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**,<sup>27</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia

---

Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 11 de octubre de 2017, unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>26</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de abril de 2019, unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>27</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009,



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.

55. 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 la especie.

56. En relación con lo referido, 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.",<sup>28</sup> 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 conductas que se precisan:

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

---

página 1102, registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

<sup>28</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



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.

57. Asimismo, en la diversa jurisprudencia 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.",<sup>29</sup> se ha sostenido 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 disminuable), 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 Federal, que estatuye la garantía de expeditéz 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. Por lo 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.

59. De ahí, que esta Segunda Sala estima que el decreto emitido por el Congreso Local, en efecto lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>30</sup> y transgrede el principio de autonomía en la

<sup>29</sup> P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

<sup>30</sup> 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;



gestión presupuestal citado, porque a través de él el Poder 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 suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

60. Es menester indicar 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; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, y tampoco 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 al citado Congreso Estatal 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 a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

61. Aunado a lo anterior, el Congreso Local en su contestación a la demanda de la parte actora señala que, mediante Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco), de quince de diciembre de dos mil veinte, aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, dotando al Tribunal Superior de Justicia de las asignaciones que indica, de los que una parte de ellos son para el pago de sus pensiones; sin embargo, tales manifestaciones resultan insuficientes para acreditar las condiciones legales y materiales para que la parte actora haga frente a la carga impuesta en el decreto impugnado, esto es, el Congreso Local no logra acreditar que dichos fondos fueran suficientes para cumplimentar las obligaciones impuestas.

---

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.



62. De igual manera, cabe mencionar que el acto impugnado en este asunto es el artículo 2 por el que se determinó conceder pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco), 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 veintiuno, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

63. Es preciso señalar que, esta Segunda Sala al resolver la controversia constitucional **15/2021**, declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del cual el gobernador del Estado de Morelos remitió al Congreso Local la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos y, en consecuencia, de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco) 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 veintiuno; esto, al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por el mencionado Poder en su proyecto.

64. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al artículo 2 del decreto aquí impugnado de 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,<sup>31</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar,

<sup>31</sup> **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



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 de la 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.

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 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; ..."



65. Por lo expuesto, resulta fundado el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por ende, se declara la invalidez parcial del Decreto 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos en vigor."

66. Es por ello, 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 propuestos.<sup>32</sup>

67. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 123/2021, 150/2021, 60/2022, 33/2022 y 32/2022**,<sup>33</sup> en sesiones de nueve de agosto y once

<sup>32</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>33</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallada el 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el 9 de agosto de 2017, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallada el 11 de octubre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.





de octubre de dos mil diecisiete; doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno; así como veintitrés de marzo, trece

Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el 12 de mayo de 2021, 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), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó con reservas y contra algunas consideraciones.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de junio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 14 de julio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas vota con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 25 de agosto de 2021, resuelta 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de marzo de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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).

Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de julio de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra: Yasmín Esquivel Mossa, 7 de septiembre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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).

Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 5 de octubre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó 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.



de julio, siete de septiembre, cinco y diecinueve de octubre de dos mil veintidós, respectivamente.

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

### **VIII. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ**

69. El artículo 73, en relación con los numerales 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.

70. Conforme a las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la parte que indica que la pensión:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos en vigor."

#### **A) OTROS LINEAMIENTOS**

71. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada

---

Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 19 de octubre de 2022. En cuanto al estudio de fondo se aprobó por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- 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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Leodegaria Murias Guzmán, mediante el Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve).

72. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

## **B) NOTIFICACIONES**

73. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al gobernador y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

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



## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 419 (Cuatrocientos Diecinueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6109 (seis mil ciento nueve), de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

**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 Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE**



**CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) EN LA INTELIGENCIA DE QUE DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, REALIZANDO EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**VIII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**IX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**X. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) EN LA INTELIGENCIA DE QUE DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, REALIZANDO EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**



## **XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) EN LA INTELIGENCIA DE QUE DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, REALIZANDO EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**XIII. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) EN LA INTELIGENCIA DE QUE DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, REALIZANDO EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO**



**AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 142/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 15 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEKY ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), por el que se concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder actor, publicado en el Periódico Oficial local el quince de junio de dos mil veintidós.

|      | Apartado                          | Decisión                                                                                                                                                                                                 | P. |
|------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | COMPETENCIA                       | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                          | 7  |
| II.  | PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2, del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), publicado el quince de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos. | 9  |
| III. | EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO     | Sí existe el acto impugnado.                                                                                                                                                                             | 10 |
| IV.  | OPORTUNIDAD                       | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                  | 10 |
| V.   | LEGITIMACIÓN ACTIVA               | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                          | 11 |
| VI.  | LEGITIMACIÓN PASIVA               | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, excepto la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.                                                                                              | 12 |





|              |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>VII.</b>  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 14 |
|              | <b>VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Morelos.</b> | 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 |
|              | <b>VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.</b>       | Se desestiman los argumentos, porque a pesar de que no se reclame el decreto impugnado por vicios propios, las autoridades que concurren en su emisión deben comparecer a juicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 15 |
| <b>VIII.</b> | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                                                   | El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad. | 17 |
| <b>IX.</b>   | <b>EFFECTOS</b>                                                           | Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 23 |
|              | <b>Otros lineamientos</b>                                                 | 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.<br><br>Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.                                                                                                                | 24 |
| <b>X.</b>    | <b>DECISIÓN</b>                                                           | PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.<br><br>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), publicado el quince de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.                                                                                                                                                                                      | 25 |



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 142/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de la referida entidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito depositado el uno de agosto de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Jorge Gamboa Olea, quien se ostentó como 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 contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de la citada entidad, en la que demandó la invalidez del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), por el que se concedió una pensión por jubilación a Astrid Silvia López Soto, con cargo al presupuesto del Poder actor, publicado en el Periódico Oficial local el quince de junio de dos mil veintidós.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder actor hizo valer un único concepto de invalidez bajo los siguientes términos:

a) El decreto impugnado vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127 de la Constitución Federal; así como 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal y lesiona la independencia del Poder Judicial del Estado de Morelos en el grado más grave (subordinación).



**b)** Al emitir el decreto impugnado, los Poderes demandados dispusieron directamente de los recursos financieros del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que éste tuviera intervención alguna en su emisión.

**c)** Se afecta de manera importante el presupuesto del Poder Judicial Estatal, ya que el Poder Legislativo Local impone a éste la obligación de pagar la pensión por jubilación a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores.

**d)** 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 del Estado de Morelos está impedido para realizar el pago correspondiente.

**e)** 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 Federal, así como 92-A y 131 de la Constitución Local; en consecuencia, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial del Estado de Morelos frente al Congreso Local, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116 constitucional.

3. **Radicación.** Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 142/2022 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

4. **Admisión y trámite.** Por auto de nueve de agosto de dos mil veintidós, el Ministro Luis María Aguilar Morales admitió a trámite la demanda por lo que hace al Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293)<sup>1</sup> y tuvo como deman-

<sup>1</sup> En el acuerdo se destacó que: "No pasa inadvertida la manifestación del actor contenida en la página 16 de su escrito de demanda, en el sentido de señalar el decreto número mil ciento cinco de quince de diciembre de dos mil veinte, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de uno de enero al treinta uno de diciembre de dos mil



dados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes se solicitó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

5. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio LV/SSLyP/DJ/3907/2022 depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de septiembre de dos mil veintidós y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Francisco Erik Sánchez Zavala, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad y argumentó, en esencia, lo siguiente:

a) La controversia constitucional es **improcedente** en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad y, en esa medida, carece de interés legítimo. Toda vez que, con la expedición del decreto impugnado, el Congreso Local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder actor, siendo que dicho órgano legislativo cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir ese tipo de decretos.

b) Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios) tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan celebrado convenio. Además de dicha pensión, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial Local) también tienen derecho a otra pensión que se otorga

---

veintiuno; sin embargo, de la lectura de la demanda se advierte que el actor impugna de manera destacada la invalidez del decreto número doscientos noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6083, de fecha quince de junio de dos mil veintidós, 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".



mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en ese sentido, la citada ley faculta al Congreso para emitir el decreto de pensión impugnado.

c) Son infundados los conceptos de invalidez, en virtud de que mediante el Decreto Mil Ciento Cinco (1105), el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y, en el artículo décimo octavo, se asignó al Poder Judicial de la entidad la cantidad de \$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100, M.N.), destinando \$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100, M.N.) al pago de pensiones, como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

d) Al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, ya que de manera previa se otorgaron recursos suficientes al Poder Judicial Estatal para el pago de dicha pensión.

6. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, quien se ostentó como consejera jurídica y representante legal del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad y señaló, medularmente, lo siguiente:

a) La controversia constitucional es **improcedente**, porque el gobernador del Estado de Morelos únicamente promulgó y publicó el decreto impugnado, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables que lo facultan para ello, sin que tales actos sean cuestionados por vicios propios en los conceptos de invalidez.

b) La impugnación que se formula en contra del Poder Ejecutivo es infundada, porque los actos que se le atribuyen no invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor.



c) Con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso Local asigna una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del Presupuesto de Egresos anual, por tanto, el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto, cuyo monto incrementará en medida que lo haga dicho monto total. En tal virtud, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

d) Independientemente de lo señalado, el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que este último debe hacerse cargo de sus propias obligaciones.

7. **Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós y recibido el cuatro de octubre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda y adujo, en síntesis, que:

a) La controversia constitucional es **improcedente**, pues el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que combata por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno.

b) En ninguna circunstancia, el acto de publicación del decreto impugnado que se atribuye al secretario de Gobierno, invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor, pues su actuar se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.

8. **Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de las instituciones emitió opinión en este asunto.



9. **Alegatos.** No se formularon en la presente controversia constitucional.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y por admitidas las pruebas ofrecidas; luego, por acuerdo de veintiocho siguiente, se determinó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor, por acuerdo de siete de marzo de dos mil veintitrés se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

## I. COMPETENCIA

12. 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 h),<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 10, fracción I,<sup>4</sup> y 11, fracción

<sup>2</sup> **"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, ..."

<sup>3</sup> **"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."

<sup>4</sup> **"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; ..."



VIII,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>6</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero,<sup>7</sup> del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

14. Con fundamento en el artículo 41, fracción I,<sup>8</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia.

15. De la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor se duele, en esencia, de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, toda vez que el Poder Legislativo

<sup>5</sup> **"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; ..."

<sup>6</sup> **"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. ..."

<sup>7</sup> **"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. ..."

<sup>8</sup> **"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; ..."





demandado, de manera unilateral, determinó conceder una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto, sin brindarle intervención alguna y sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir dicha obligación.

16. En ese sentido, tal determinación se encuentra contenida, únicamente, en el artículo 2,<sup>9</sup> del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), publicado el quince de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por lo que en esta controversia constitucional se tiene como acto impugnado sólo dicha disposición, por la que el Poder Legislativo de dicha entidad concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a su presupuesto.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Segunda Sala estima que está acreditada la existencia del acto impugnado, toda vez que en autos obra copia certificada de un extracto del ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6083 (seis mil ochenta y tres), del Estado de Morelos, de quince de junio de dos mil veintidós, en el que se publicó el Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), que contiene el artículo 2, efectivamente controvertido.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>9</sup> "Artículo 2. La pensión decretada debe cubrirse a razón del 100% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, en la inteligencia de que debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, realizando el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



#### IV. OPORTUNIDAD

20. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional es de treinta días hábiles 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.

21. En el presente caso, para el cómputo del plazo se tomará la fecha de la publicación oficial del decreto impugnado como el día en que el Poder Judicial del Estado de Morelos tuvo conocimiento de éste, esto es, el quince de junio de dos mil veintidós, en virtud de que no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa, por lo que el referido plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del jueves dieciséis de junio de dos mil veintidós al diez de agosto del mismo año.<sup>10</sup>

22. Entonces, si la demanda se depositó el uno de agosto de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la controversia constitucional se promovió de manera oportuna.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>11</sup> el actor, el

<sup>10</sup> Debiéndose descontar del cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio; dos, tres, nueve, diez y del dieciséis al treinta y uno de julio; así como seis y siete de agosto, todos de dos mil veintidós, por ser inhábiles, conforme a lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, así como 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>11</sup> "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



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.

25. En el presente asunto, suscribe la demanda Luis Jorge Gamboa Olea, quien acreditó 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.<sup>12</sup> En consecuencia, está legitimado para promover la controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), constitucional; 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> así como 34 y 35, fracción I,<sup>14</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>15</sup>

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. ..."

<sup>12</sup> Con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de pleno público solemne de dicho órgano, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que consta que se le designó en dicho cargo para el periodo del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>13</sup> **"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. ..."

<sup>14</sup> **"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; ..."

<sup>15</sup> Las consideraciones encuentran apoyo en la tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2003, Tomo XVIII, página 1371, registro digital: 183580, 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."



26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. De acuerdo con lo establecido en los artículos 10, fracción II,<sup>16</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, los poderes o los órganos que emitan y promulguen la norma general o pronuncien el acto o incurran en la omisión que sea objeto de controversia y, como ya se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En el caso, se estima que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva, por las consideraciones que se desarrollan a continuación.

29. **Legitimación del Poder Legislativo.** En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso de la citada entidad,<sup>17</sup> quien, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>18</sup> cuenta con atribuciones para representar a dicho Congreso en juicio.

<sup>16</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

<sup>17</sup> Quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, para el período comprendido del catorce de septiembre del dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.

<sup>18</sup> "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; ..."



30. **Legitimación del Poder Ejecutivo.** En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, comparece Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo Estatal,<sup>19</sup> quien, de conformidad con el artículo 36, fracción II,<sup>20</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad.

31. En consecuencia, las referidas autoridades tienen legitimación pasiva, ya que se les atribuye la emisión y la publicación del decreto impugnado en este asunto y quienes comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

32. **Falta de legitimación del secretario de Gobierno.** No obstante, en virtud de que sólo puede reconocerse legitimación pasiva a un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, cuando algún órgano está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que se establecen en el mencionado precepto constitucional, no puede tenerse como demandado. Luego, si la Secretaría de Gobernación del Estado de Morelos es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo de la referida entidad; en consecuencia, no se le puede reconocer legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 84/2000, del Pleno, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>21</sup>

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>19</sup> Quien acreditó ese carácter con la copia certificada de un extracto del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Morelos, correspondiente al cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento.

<sup>20</sup> **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

**"II.** Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>21</sup> Tesis P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2000, Tomo XII, página 967, registro digital: 191294.



## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. **VII.1. Causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su contestación de demanda sostuvo que la controversia constitucional es improcedente dado 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 Estatal cuenta con las facultades suficientes para emitir el decreto impugnado.

35. Sin embargo, dicha causal de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta o no el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto y no es posible disociar, con toda claridad, el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia, tal como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>22</sup>

36. **VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La referida autoridad señala que en los conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se le atribuyen, siendo que tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública estatales, le otorgan facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad, así como para hacer cumplir éstas, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

37. En ese sentido, si bien la autoridad anterior no señala expresamente que se trate de una causal de improcedencia, a fin de dictar una sentencia exhaustiva, esta Segunda Sala considera necesario dar respuesta a esos planteamientos.

<sup>22</sup> Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 710, registro digital: 193266.



38. Al respecto, se desestiman los argumentos hechos valer, pues, como ya se desarrolló, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, el poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; por tanto, si el decreto controvertido fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, aunque no se reclamen vicios propios de dicho acto, deben comparecer a juicio las autoridades que concurrieron en su emisión, a efecto de lograr una adecuada tramitación y resolución del juicio.

39. Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>23</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."<sup>24</sup>

40. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala no advierte, en forma oficiosa, que se actualice alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distintos a los estudiados, por lo que se procede realizar el estudio de fondo.

41. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

42. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto impugnado, por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación a una*

<sup>23</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865.

<sup>24</sup> Tesis P. XVI/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1534, registro digital: 172562.



*trabajadora del Poder Judicial Local, con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cumplir dicha obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

43. En el único concepto de invalidez el Poder actor sostiene, en esencia, que el decreto impugnado viola la independencia y la autonomía de gestión presupuestal previstas en los artículos 49 y 116 de la Constitución Federal, pues con dicho acto el Congreso Estatal se entromete, indebidamente, en las decisiones presupuestales del Poder Judicial del Estado de Morelos.

44. De manera específica, sostiene que en el decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin brindarle intervención alguna ni transferirle efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica la pensión otorgada.

45. A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo que esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>25</sup> 226/2016,<sup>26</sup> 187/2018<sup>27</sup> y 201/2020,<sup>28</sup> en las que se ha señalado, en síntesis, lo siguiente:

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.





46. 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 patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

47. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión 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.

48. 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.

49. En atención a lo anterior, 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,<sup>29</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, se advierte que desde 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

<sup>29</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con apoyo en la tesis P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXIX, página 1102, registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



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.

50. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de dicho Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

51. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 201/2020, 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:

- En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente los Poderes Legislativo o el Ejecutivo actúen antijurídicamente;
- 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,
- Que la intromisión, la dependencia o la subordinación verse sobre la autonomía en la gestión presupuestal, entre otros.<sup>30</sup>

52. En ese mismo precedente, la Segunda Sala decidió que el hecho de que el Congreso del Estado de 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*

<sup>30</sup> **Párrafo 53.** "... 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."



*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."*<sup>31</sup> y sin haber generado previamente las condiciones legales y materiales para que el Poder actor pudiera hacer frente a esa carga.

53. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala puede concluir que, efectivamente, el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>32</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, pues a través de dicho instrumento el Congreso del Estado de Morelos dispuso de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y, sobre todo, sin que haya generado las condiciones materiales necesarias para que el demandante pudiera cumplir con esa obligación.

54. Aunado a lo anterior, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones ni, en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las que haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes a los Poderes Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

<sup>31</sup> **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."

<sup>32</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1122, registro digital: 180648, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



55. Esta Segunda Sala estima que, precisamente, tal indefinición deriva en la inconstitucionalidad del decreto impugnado; máxime que, de conformidad con lo establecido en los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos,<sup>33</sup> y 61, fracción II,<sup>34</sup> de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, dicho órgano legislativo es el encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

56. En virtud de todo lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que se declara la invalidez del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), por el que se concede una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, exclusivamente en la porción del artículo 2<sup>35</sup> que indica:

<sup>33</sup> **"Artículo 32.** ... 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. ..."

<sup>34</sup> **"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; ..."**

<sup>35</sup> **"Artículo 2.** La pensión decretada debe cubrirse a razón del 100% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores, en la inteligencia de que debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, realizando el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



"**Artículo 2.** ... en la inteligencia de que debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, realizando el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

57. En consecuencia, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión del Poder actor, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez hechos valer.<sup>36</sup>

58. Similares consideraciones sostuvo recientemente esta Segunda Sala en las **controversias constitucionales 96/2022**<sup>37</sup> y **64/2021**.<sup>38</sup>

59. *Precedentes citados en este apartado:* controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 142/2017, 199/2017, 187/2018, 201/2020, 15/2021, 96/2022 y 64/2021.

60. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## IX. EFECTOS

61. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, señala que las sentencias deben contener los alcances y los efectos de éstas,

<sup>36</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>37</sup> Resuelta el once de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>38</sup> Resuelta el diecinueve de enero de dos mil veintidós, 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.



así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las que 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.

**62. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez parcial del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), por el que se concede una pensión por jubilación a Astrid Silvia López Soto, publicado el quince de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6083 (seis mil ochenta y tres) en Cuernavaca, Estado de Morelos, únicamente en la porción del artículo 2, que indica que la pensión:

**"Artículo 2.** ... en la inteligencia de que debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, realizando el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

**63. 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,<sup>39</sup> 201/2020<sup>40</sup> y 10/2021,<sup>41</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

<sup>39</sup> Resuelta el doce de mayo de dos mil veintiuno, por 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 (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>40</sup> Resuelta el nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco 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.

<sup>41</sup> Resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas,



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:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Astrid Silvia López Soto, mediante el Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293).

64. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

65. **Notificaciones:** Esta sentencia deberá notificarse, 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.

66. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

---

Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Doscientos Noventa y Tres (293), publicado el quince de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de 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.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 142/2022, fallada en sesión de quince de marzo de dos mil veintitrés.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 187/2018, 201/2020, 15/2021, 64/2021 y 96/2022 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas; 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas; 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas; 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas; 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 65, Tomo II, abril de 2019, página 1351; 65, Tomo II, abril de 2019, página 1426; 67, Tomo III, junio de 2019, página 2333; Undécima Época, Libros 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 2162; 11, Tomo III, marzo de 2022, página 2439; 12, Tomo II, abril de 2022, página 1745 y 24, Tomo II, abril de 2023, página 1783, con números de registro digital: 28548, 28556, 28780, 30117, 30441, 30499 y 31376, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 12 Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN XVI Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN REALIZA EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA**



**PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN REALIZA EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"]**.

**XII. 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 DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN REALIZA EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"]**.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 16 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Doscientos Noventa y Dos**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6073**, de fecha **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Págs. |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.    | <b>COMPETENCIA</b>                                                        | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 5     |
| II.   | <b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS</b>              | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 292 ( <b>Doscientos Noventa y Dos</b> ).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 6     |
| III.  | <b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>                                      | Sí existe el acto impugnado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 8     |
| IV.   | <b>OPORTUNIDAD</b>                                                        | La demanda es oportuna.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 8     |
| V.    | <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>                                                | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 10    |
| VI.   | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>                                                | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, con excepción del secretario de Gobernación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 12    |
| VII.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>                           | La causal de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera el decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.                                                                                                                                                                                                                                                              | 15    |
| VIII. | <b>ESTUDIO DE FONDO<br/>Violación al principio de división de poderes</b> | El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos, concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial Local, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de | 15    |



|     |                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|-----|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|     |                                               | gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
| IX. | <b>EFFECTOS<br/>Declaratoria de invalidez</b> | Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22 |
|     | <b>Otros lineamientos</b>                     | 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.<br><br>Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución. | 23 |
|     | <b>Notificaciones</b>                         | Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos.                                                                                                                                                                                                                                                                       | 24 |
| X.  | <b>DECISIÓN</b>                               | PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.<br><br>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número <b>Doscientos Noventa y Dos (292), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciocho de mayo de dos mil veintidós.</b>                                                                       | 24 |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 109/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del 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 veintidós de junio de dos mil veintidós, 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 **Doscientos Noventa y Dos**, publicado en el **Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6073, de dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a Elvira Suárez Leyva**, 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 a razón del equivalente a cuarenta veces el salario mínimo vigente 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 en que cause efectos el decreto respectivo*", 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, sino en dos mil veintidós.

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 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.

Máxime que la partida aprobada para pago de decretos jubilatorios es insuficiente para los existentes previo a ello.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el decreto número **doscientos noventa y dos** publicado en el Periódico Oficial del Estado



el **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, 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 treinta de junio de dos mil veintidós, 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 **109/2022**; asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído del día cuatro de julio 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 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 seis de septiembre 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, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda, exhibió diversas pruebas documentales y ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones. Sostuvo, en esencia, la validez del decreto impugnado.

7. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos y del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Mediante acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós, se tuvo al presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos en representación del Poder Legislativo de la entidad, y al **secretario de Gobierno del Estado de Morelos** dando contestación a la demanda. Ambos expusieron 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, acompañaron copia certificada de diversas documentales públicas y ofrecieron la presuncional e instrumental de actuaciones.





8. **De la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

9. **Alegatos.** No se formularon.

10. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional el veintiséis de octubre 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.

11. **Avocamiento.** Mediante dictamen de cuatro de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro ponente solicitó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución. Por acuerdo de diez de noviembre del año en curso, la presidenta de la Segunda Sala avocó a ésta al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.

## I. COMPETENCIA

12. 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),<sup>1</sup> de la Constitución Federal y 21, fracción IX,<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>3</sup> del Reglamento Interior de este Alto

<sup>1</sup> **"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."

<sup>2</sup> **"Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

**"IX.** Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>3</sup> **"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



Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>4</sup> 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.

13. 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

14. 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,<sup>5</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

15. Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Número **Doscientos Noventa y Dos**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6073**, de **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**.

16. El artículo 1 del decreto impugnado<sup>6</sup> establece la concesión de la **pensión por jubilación a Elvira Suárez Leyva**, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos.

---

presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."

<sup>4</sup> "**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; ..."

<sup>5</sup> "**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; ..."

<sup>6</sup> "**Artículo 1**. Se concede pensión por Jubilación a Elvira Suárez Leyva, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando el cargo de Oficial Judicial 'B', adscrita al Juzgado Mixto de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial en el estado de Morelos."



17. En el artículo 2<sup>7</sup> 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.

18. Finalmente, el artículo 3<sup>8</sup> del decreto impugnado establece el monto base de la pensión, su incremento e integración.

19. 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 y suficientes para cumplir lo correspondiente.

20. Tal determinación señalada en el artículo 2 del decreto impugnado es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

21. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del **Decreto Número Doscientos Noventa y Dos (292), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6073, de dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, como acto impugnado.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

22. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto Número Doscientos**

<sup>7</sup> "Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del equivalente a cuarenta veces el salario mínimo vigente a partir del día siguiente en que cause efectos el decreto respectivo y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien realiza el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

<sup>8</sup> "Artículo 3. El porcentaje y monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, en los términos precisados en el artículo 2, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, en el entendido de que dicha pensión se debe integrar por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, ello acorde a lo previsto por el ordinal 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



**Noventa y Dos, del que se tiene por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

23. Ciertamente, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, mediante el cual se publicó un extracto del Decreto Número **Doscientos Noventa y Dos**, de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado**.

#### IV. OPORTUNIDAD

24. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>9</sup> 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.

25. 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 **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

26. La notificación surtió efectos el **jueves diecinueve de mayo de dos mil veintidós**. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **viernes veinte de mayo al jueves treinta de junio de dos mil veintidós**.<sup>10</sup> De ahí que, si la demanda se presentó el miércoles veintidós de junio de dos mil veintidós, **su presentación resulta oportuna**.

<sup>9</sup> **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."

<sup>10</sup> 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) y b), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno



27. 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

28. La demanda fue presentada por parte legítima.

29. 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.

30. El **presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos**,<sup>11</sup> 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;<sup>12</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>13</sup>

de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio, todos de dos mil veintidós, por ser sábados y domingos.

<sup>11</sup> 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 cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>12</sup> **"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."

<sup>13</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:



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: "CONTROVER-SIA 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."<sup>14</sup>

31. 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.

32. 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.

33. 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: "CONTROVER-

"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."

<sup>14</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, Página 1371, registro digital: 183580.



SIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>15</sup>

34. 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

35. 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.

36. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, acudió al juicio la **consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, 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,<sup>16</sup> 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

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

<sup>16</sup> "**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; ..."



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.

37. 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,<sup>17</sup> en relación con el diverso 36, fracción XVI,<sup>18</sup> ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

38. 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.

39. 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.

40. Sin embargo, se debe declarar improcedente el reconocimiento de la legitimación pasiva por lo que hace al secretario de Gobierno.

41. Lo anterior, ya que es criterio del Tribunal Pleno que 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. No obstante, cuando el órgano derivado está subordinado jerár-

<sup>17</sup> **"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."

<sup>18</sup> **"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; ..."





quicamento a otro ente o Poder de los que señala el precepto constitucional mencionado, resulta improcedente tenerlo como demandado.

42. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>19</sup>

43. Finalmente, si la Secretaría de Gobernación es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo de Morelos; entonces, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

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 presu-*

<sup>19</sup> 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.



*puesto 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,<sup>20</sup> 226/2016<sup>21</sup> y 187/2018:<sup>22</sup>

"Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada,

<sup>20</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>21</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>22</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

"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 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."<sup>23</sup>

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

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 81/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538,



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 el derecho 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."<sup>24</sup>

60. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte sostiene que esa orden de pago emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>25</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos

<sup>24</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 83/2004, Tomo XX. septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

<sup>25</sup> 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.



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,<sup>26</sup> el

<sup>26</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

...

Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales



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 Doscientos Noventa y Dos (292)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6073**, de **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, del que procede considerar la invalidez, **única-mente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse: "... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien realiza el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos"**.

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 de invalidez hechos valer.<sup>27</sup>

---

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; ..."

<sup>27</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P.J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la



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** del Decreto Número **Doscientos Noventa y Dos**, por el que se concede pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial del Estado el **dieciocho de mayo de dos mil veintidós, únicamente en la porción del artículo 2** que indica: ***"... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien realiza el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos"***.

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 constitucio-

---

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).





nales 168/2020,<sup>28</sup> 201/2020<sup>29</sup> y 10/2021,<sup>30</sup> 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:

- 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.



## X. DECISIÓN

70. 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 parcial** del Decreto Número Doscientos Noventa y Dos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciocho de mayo de dos mil veintidós, 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.

Firman la presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaría de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 187/2018, 126/2016 y 226/2020 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas y 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 65, Tomo II, abril de 2019, páginas 1351 y 1426; y 67, Tomo III, junio de 2019, página 2333, con números de registro digital: 28548, 28556 y 28780.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. 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 DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES [INVALIDEZ**



**PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**XII. 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 DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**XIII. 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 DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTICULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 95/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** Artículos 2 y 3 del Decreto Doscientos Sesenta y Seis (266), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós.

|      | Apartado                                              | Criterio y decisión                                                                             | Págs. |
|------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA                                           | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                                 | 9-11  |
| II.  | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto Doscientos Sesenta y Seis (266). | 11-14 |
| III. | OPORTUNIDAD                                           | La demanda es oportuna                                                                          | 14-16 |
| IV.  | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                   | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                                 | 16-19 |



|      |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |              |
|------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| V.   | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>                      | <p>El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos tienen legitimación pasiva.</p> <p>Por otro lado, respecto del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del citado Estado resulta improcedente reconocerle legitimación, porque dicho ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo del citado Estado.</p>                                                                                                                                                   | <b>19-22</b> |
| VI.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b> | <p>Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a lo estudiado en los apartados anteriores –legitimación activa y legitimación pasiva– y esta Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.</p>                                                                                                                                                                                        | <b>22-23</b> |
| VII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>                         | <p>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.</p> <p>Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.</p> | <b>23-38</b> |



|       |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |
|-------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| VIII. | EFFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ | Se precisa la disposición declarada inconstitucional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 38    |
|       | OTROS LINEAMIENTOS                  | <p>El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,</li><li>• 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:</li></ul> <p>a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</p> <p>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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Elvira González Avilés, mediante el Decreto Número 266 (Doscientos Sesenta y Seis).</p> | 38-39 |





|            |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |           |
|------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|            |                       | Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.                                                                                                                                                   |           |
|            | <b>NOTIFICACIONES</b> | Se ordena notificar por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al gobernador y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.                                                                                                                                         | <b>39</b> |
| <b>IX.</b> | <b>DECISIÓN</b>       | <p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós.</p> | <b>40</b> |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **95/2022**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del citado Estado.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el nueve de junio de dos mil veintidós, 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 contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Elvira González Avilés, 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. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) 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.

b) 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 vulnerando, por un lado, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y, por el otro, el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral 116 de la Constitución Federal.

c) 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.

d) El once de mayo de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 el Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Elvira González Avilés, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**4. 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 Libre y Soberano de Morelos.

5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

**6. Trámite.** Por acuerdo de veinte de junio de dos mil veintidós, 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 95/2022 y ordenó remitir el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de treinta de junio de dos mil veintidós, 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.

**8. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escritos recibidos el veintinueve y treinta de agosto, ambos de dos mil veintidós, por vía electrónica el primero y el segundo en la oficina de correos, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejera jurídica y del secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

9. En ellas, presentaron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, en las que refieren, en esencia, lo siguiente:

### **Poder Ejecutivo Local**

- Indica que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, por lo que dicho Poder conforme a su autonomía presupuestal tiene la facultad de actuar libremente para responder a las obligaciones frente a su personal tanto en activo como tratándose de los jubilados y pensionados, en apego a la calidad de patrón que tiene o que tuvo ante los mismos.

- De forma que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- Entonces los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.

- Agrega que se debe considerar que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el Poder Judicial Local con sus jubilados.



- En suma, el Poder Judicial del Estado es quien tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

### **Secretario de Gobierno Estatal**

- Expresa que el acto que emitió (publicación del decreto impugnado) se encuentra apegado al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia, por lo que ese acto no invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de la parte actora.

10. Cabe mencionar que, 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.** A través del escrito recibido el veintiséis de agosto de dos mil veintidós 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.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

13. Aduce que, con la expedición del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, el once de mayo de dos mil veintidós, 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 pensiones 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 expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Que ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- De forma que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el Poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia las asignaciones que indica, de las que una parte de ellas son para el pago de sus pensiones.

- De manera que el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.

- Luego, al haber otorgado el Poder Legislativo Local la partida destinada para el pago de pensiones otorgadas controvertidas en este asunto, de ninguna manera se transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

- Por último, añade que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021 de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron a favor del Poder demandante dos ampliaciones presupuestales para el pago de pensiones.

15. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.



16. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el veintiséis de octubre 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 respectivo, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

18. Es así como el once de noviembre 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 la ponencia de la Ministra instructora para el dictado del proyecto.

## I. COMPETENCIA

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del reglamento

<sup>1</sup> "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."

<sup>2</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "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: ...



interior de este Alto Tribunal;<sup>5</sup> en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>6</sup> 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 y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

"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."

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "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: ..."

"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; ..."

<sup>6</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

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

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."





## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

21. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

22. La parte actora en la demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Elvira González Avilés, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

23. Así, la existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós.

24. Por su parte, el numeral 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 del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

25. Por otro lado, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.<sup>8</sup>

26. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos,

<sup>7</sup> "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."

<sup>8</sup> "Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el numeral 66 de la misma ley."



se advierte 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, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto Doscientos Sesenta y Seis, que es el que constituye la materia de esta controversia constitucional.

27. De esta manera, se tiene al artículo 2 del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós, como acto impugnado.

28. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

### III. OPORTUNIDAD

29. La demanda de controversia constitucional se estima fue presentada oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> que señala que el plazo para promover controversias constitucionales contra actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que de acuerdo 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, mientras que para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

30. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el doce de mayo de dos

<sup>9</sup> "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; ..."



mil veintidós; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

31. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves doce de mayo al miércoles veintidós de junio de dos mil veintidós.<sup>10</sup>

32. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a) y b) 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.

33. Entonces, como se indicó, 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 nueve de junio de dos mil veintidós, esto es, el día veintiuno del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

34. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

35. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

36. De esa manera, Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración,

<sup>10</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de junio, todos de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y domingos.



Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>11</sup> se encuentra legitimado para promover esta 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;<sup>12</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Facciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>13</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>14</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.<sup>15</sup>

37. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, 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

<sup>11</sup> 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 cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>12</sup> "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."

<sup>13</sup> "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."

<sup>14</sup> "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;"

<sup>15</sup> El rubro dice: "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."

P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580.



Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

38. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo en su contestación de demanda aduce 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, carece de interés legítimo.

39. Sin embargo, tal como esta Segunda Sala sostuvo en la controversia constitucional 201/2020 se desestima la causa de improcedencia propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>16</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

40. Por estas razones, conforme la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",<sup>17</sup> los argumentos del Poder Legislativo no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

41. Lo que nos lleva a determinar que la causa de improcedencia planteada resulta infundada.

42. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>16</sup> 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."

<sup>17</sup> 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.



## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

43. En ese mismo orden de ideas, esta Segunda Sala considera que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

44. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevén en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>18</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de la citada ley orgánica y 10, fracción XXI, 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.

45. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik 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

<sup>18</sup> "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>19</sup>

46. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

47. Por otra parte, en representación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acudió Samuel Sotelo Salgado; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo del citado Estado, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>20</sup>

<sup>19</sup> "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."

"Artículo 35. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado ..."

"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;"

<sup>20</sup> "**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."



así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>21</sup>

48. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

## **VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

49. Cabe destacar que las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a lo estudiado en los apartados anteriores –legitimación activa y legitimación pasiva–, y esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

50. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

## **VII. ESTUDIO DE FONDO**

51. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado en el numeral 1 estableció la concesión de otorgar pensión por jubilación a Elvira González Avilés, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Juez Octavo Familiar de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado.

52. En el precepto 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

<sup>21</sup> P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, con el número de registro digital: 191294.





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.<sup>22</sup>

53. Por otro lado, el numeral 3 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.

54. Por otra parte, se advierte que la parte actora en su demanda aduce lo siguiente:

a) Que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 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; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

b) 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.

c) Afirma 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

<sup>22</sup> "Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



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.

d) Menciona 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.

e) Por último, la parte actora estima 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. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar 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,<sup>23</sup> 226/2016<sup>24</sup> y 187/2018.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

<sup>24</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>25</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo



56. En ellas se determina 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 patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

57. Se destaca que 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 ese 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. También se concluyó que, tal como se observa 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,<sup>26</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia 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

---

Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>26</sup> Lo que 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 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.



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. 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 la especie.

61. En relación con lo referido, 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",<sup>27</sup> 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 conductas que se precisan:

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.

62. Asimismo, en la diversa jurisprudencia P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN

<sup>27</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",<sup>28</sup> se ha sostenido 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 disminuable), 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 Federal, que estatuye el derecho 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.

63. 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.

64. De ahí, que esta Segunda Sala estima que el decreto emitido por el Congreso Local, en efecto lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>29</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal citados, porque a través de ella el Poder 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 condi-

<sup>28</sup> P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

<sup>29</sup> 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.



ciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

65. Aunado a lo anterior, es menester 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 a los Poderes Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

66. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado, inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>30</sup>

<sup>30</sup> "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.

"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.



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.

67. Al margen de lo expuesto, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo al contestar su demanda manifestó que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021 de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron a favor del Poder demandante dos ampliaciones presupuestales para el pago de pensiones; no obstante, a diferencia de otras controversias constitucionales dichas ampliaciones presupuestales no se encuentran acreditadas en autos.

---

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."



68. Ahora, si bien el conocimiento de aquellos oficios podría derivarse de la controversia constitucional 125/2021, es cierto que ello no podría considerarse un hecho notorio y tomarse en consideración para resolver este asunto, pues con la sola referencia a la autorización de ampliaciones presupuestales no se acreditan las condiciones legales y materiales para que el Poder Judicial de Morelos haga frente a la carga impugnada, concretamente, en el decreto impugnado en este medio de control constitucional.

69. En efecto, las ampliaciones presupuestales por las cantidades de \$20,000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100, moneda nacional) y \$10,000,000.00 (diez millones de pesos 00/100, moneda nacional) por sí solas no acreditan que incluyen la pensión por jubilación de la trabajadora que nos ocupa, sobre todo si se considera que es un hecho notorio que el Poder Judicial de Morelos enfrenta pasivos pensionarios pasados otorgados por el Poder Legislativo que han sido objeto de impugnación.

70. De igual manera, cabe mencionar que el acto impugnado en este asunto es el artículo 2 por el que se determinó conceder pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco), 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 veintiuno, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

71. De esta forma, esta Segunda Sala al resolver la controversia constitucional 15/2021, declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del cual el gobernador del Estado de Morelos remitió al Congreso Local la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos y, en consecuencia, de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco) 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 veintiuno; esto, al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara





y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por el Poder Judicial en su proyecto.

72. Por lo expuesto, resulta fundado el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por ende, se declara la invalidez parcial del Decreto Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

73. Es por ello, 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 propuestos.<sup>31</sup>

74. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 123/2021, 150/2021, 60/2022, 33/2022 y 32/2022**,<sup>32</sup> en sesiones de nueve de agosto las dos primeras, y

<sup>31</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258.

<sup>32</sup> 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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



once de octubre de dos mil diecisiete; doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno; así como veintitrés de marzo, trece de julio, siete de septiembre, cinco y diecinueve de octubre de dos mil veintidós, respectivamente.

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 de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. 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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. 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.

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 de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas vota con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

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 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de marzo de 2022, 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).

Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de julio de 2022, 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.



75. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

## VIII. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ

76. El artículo 73, en relación con los numerales 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.

77. Conforme a las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós, en la parte que indica que la pensión:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

---

Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra: Yasmín Esquivel Mossa, 7 de septiembre de 2022, se aprobó 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).

Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 5 de octubre de 2022, se aprobó 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.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 19 de octubre de 2022, se aprobó por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



78. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- 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, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Elvira González Avilés, mediante el Decreto Número 266 (Doscientos Sesenta y Seis).

79. Lo que deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.

80. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al gobernador y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

81. 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta 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 parcial del Decreto Número Doscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070, de once de mayo de dos mil veintidós.

**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, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 21 Y 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 15 Y 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA**



**FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. DIVISIÓN DE PODERES. FINALIDAD Y LÍMITES DE ESE PRINCIPIO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

**IX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**X. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL CUANDO LA RELACIÓN LABORAL Y ADMINISTRATIVA DE LA BENEFICIARIA FUE CON EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "(...) POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**



## **XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "(...) POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].**

**XIII. 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 MIL CIENTO CUARENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "(...) POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REA-**





LIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 203/2022. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 7 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6105, por el que se concede una pensión por viudez con cargo a la partida presupuestaria de la Fiscalía General del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto.

|      | Apartado                                              | Decisión                                                                                   | Págs. |
|------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA                                           | La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.                            | 4-6   |
| II.  | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS | Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta). | 6-7   |
| III. | EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO                         | Sí existe el acto reclamado.                                                               | 7     |
| IV.  | OPORTUNIDAD                                           | La demanda es oportuna                                                                     | 7-8   |
| V.   | LEGITIMACIÓN ACTIVA                                   | La demanda fue presentada por parte legitimada.                                            | 8-9   |
| VI.  | LEGITIMACIÓN PASIVA                                   | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.                                         | 10-12 |



|       |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |              |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| VII.  | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>                                 | 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>12-13</b> |
| VIII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b><br><b>Violación al principio de división de poderes</b> | <b><i>Criterio jurídico o ratio decidendi:</i></b> El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga a la Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por viudez a la cónyuge supérstite de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal. Se declara la invalidez del artículo 2 del decreto impugnado. | <b>13-23</b> |
| IX.   | <b>EFFECTOS</b><br><b>Declaratoria de invalidez</b>                             | Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>23</b>    |
| X.    | <b>Otros lineamientos</b>                                                       | El Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:<br><br>1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y<br><br>2. A fin de no lesionar la independencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos actora y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:                                                                                                                                                                              | <b>23-24</b> |



|             |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |              |
|-------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|             |                       | <p>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</p> <p>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.</p> |              |
| <b>XI.</b>  | <b>Notificaciones</b> | Se ordena notificar la sentencia al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Morelos. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.                                                                                                                                                                                  | <b>24-25</b> |
| <b>XII.</b> | <b>DECISIÓN</b>       | <p><b>PRIMERO.</b>—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b>—Se declara la invalidez parcial del decreto reclamado.</p>                                                                                                                                                                                                                             | <b>26-27</b> |

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 203/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, en contra del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por la Fiscalía General del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el tres de octubre de dos mil veintidós a través del sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fiscal general del Estado de Morelos promovió la presente controversia en la que demandó la invalidez del Decreto Número 1140 (Mil Ciento Cuarenta), por el que el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por viudez a **Catalina Anzures Zavala** con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo que representa.

2. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Sostiene que el Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) causa una grave afectación a la Fiscalía General del Estado de Morelos porque el Congreso del Estado ordenó el pago de una pensión por viudez sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo que vulnera la autonomía e independencia presupuestaria y constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado.

b. El finado Andrés Rodríguez Reyes no sostuvo una relación laboral con la Fiscalía General del Estado de Morelos, ya que no fue transferido a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta entrega-recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General del Estado de Morelos. Incluso, el decreto impugnado refiere que el entonces trabajador era pensionado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, lo que se aprecia del Decreto 157 (Ciento Cincuenta y Siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 4326 de cinco de mayo de dos mil cuatro, es decir, antes de que dicho ente autónomo naciera a la vida jurídica.

c. En ese sentido, fue hasta la primera quincena de abril de dos mil diecinueve que la Fiscalía General del Estado de Morelos comenzó a realizar el pago de la nómina del personal transferido mediante el acta de entrega recepción. Previo la celebración de dicha acta, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos fue quien se encargó de realizar el pago de la nómina de los trabajadores adscritos a la antigua Fiscalía General del Estado de Morelos.



d. Finalmente, el Congreso Estatal, al emitir el decreto impugnado no dio participación alguna a esta Fiscalía General del Estado de Morelos lo que significa que se trata de un acto que emitió de manera unilateral e inconstitucional.

e. Del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado de Morelos omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos porque determinó que la pensión por viudez debe ser pagada mensualmente por la Fiscalía actora, ya que el quince de febrero de dos mil dieciocho se publicó la reforma al artículo 79-A de la Constitución Morelense mediante la que se estableció a dicha institución como órgano constitucional autónomo.

f. El Congreso del Estado de Morelos subordina a la Fiscalía actora, toda vez que sin otorgarle participación en la emisión del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta), le impone una obligación de pago por concepto de pensión por viudez a la cónyuge supérstite de un servidor público que prestó sus servicios al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Esto constituye un agravio a la autonomía en la gestión presupuestal del órgano constitucional autónomo en tanto interfiere con la facultad de administrar, manejar y ejercer su presupuesto.

g. Lo anterior, en la inteligencia de que la autonomía en la gestión presupuestaria es una garantía financiera e institucional que se afecta con la emisión del decreto impugnado, toda vez que sin otorgar recursos necesarios le impone una obligación económica sin expresar con cargo a qué partida presupuestal ante la omisión del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el entonces 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 **203/2022**; asimismo, designó como instructora a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

4. Posteriormente, en proveído de veintiuno de octubre siguiente, la Ministra instructora **admitió** a trámite la demanda, y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de



Morelos; 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.

**5. Contestación de demanda por las autoridades demandadas.** Por escrito recibido en el buzón judicial el trece de enero del año dos mil veintitrés el presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda. Asimismo, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, formuló contestación mediante escrito depositado el nueve de enero del mismo año en la oficina de correos de la localidad, en tanto que la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos formuló su contestación a la demanda a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis siguiente; registradas, respectivamente, el trece, dieciséis y diecisiete del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

**6. Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional el veintidós de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

**7. Avocamiento.** La Ministra ponente acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

Consecuente con ello, el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a la Ministra ponente para el dictado del proyecto correspondiente.

## I. COMPETENCIA

8. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo



dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal;<sup>2</sup> 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción VIII,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>5</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>6</sup> de trece de mayo de dos mil trece al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

**"k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

<sup>2</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> **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; ..."

<sup>4</sup> **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 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; ..."

<sup>5</sup> **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. ..."

<sup>6</sup> **"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. ..."



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

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

10. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>7</sup> se fija el único acto objeto de la presente controversia.

11. De la lectura integral de la demanda, se aprecia que en esencia la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que el Congreso del Estado de Morelos haya otorgado una pensión por viudez con cargo a su presupuesto sin que el finado haya sostenido una relación laboral o administrativa con la institución y sin que se le hayan transferido los recursos económicos necesarios para cumplir la obligación.

12. Esa determinación únicamente se encuentra establecida en el artículo 2 del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) impugnado, por lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo fija como acto objeto de la presente controversia.<sup>8</sup>

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

<sup>7</sup> "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; ..."

<sup>8</sup> "Artículo 2. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiera gozado el pensionado, debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento del pensionado por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso a), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."





### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

14. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados remitieron a este Alto Tribunal copia del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) por el que se concede pensión por viudez a Catalina Anzures Zavala.

15. Consecuentemente, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

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

### IV. OPORTUNIDAD

17. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional es de treinta días hábiles 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.

18. En el presente caso, para el cómputo del plazo se tomará la fecha de la publicación oficial del decreto impugnado como el día en que la Fiscalía General del Estado de Morelos tuvo conocimiento de éste, esto es, **el diecisiete de agosto de dos mil veintidós**, en virtud de que no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa, por lo que el referido plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del **dieciocho de agosto de dos mil veintidós al tres de octubre del mismo año**.



19. Entonces, si la demanda se recibió el tres de octubre de dos mil veintidós a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la controversia constitucional se promovió de manera oportuna.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. La demanda fue presentada por parte legítima.

22. Uriel Carmona Gándara, en su carácter de titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>9</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

23. Esto es así, ya que la Fiscalía General del Estado de Morelos es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional;<sup>10</sup> y corresponde al Fiscal General su representación en los litigios en que dicho ente sea parte, en términos de los artículos 21

<sup>9</sup> Tal personalidad jurídica quedó acreditada en términos del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces presidenta de la Mesa Directiva de la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5584, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

<sup>10</sup> **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. ..."



y 22, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.<sup>11</sup>

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

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. Los órganos demandados tienen 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 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 las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 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 el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su

<sup>11</sup> **"Artículo 21.** La Fiscalía General está a cargo de un Fiscal General, quien es el Jefe de la Institución del Ministerio Público, y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la misma. "Las ausencias del Fiscal General serán suplidas por el titular de la Fiscalía Metropolitana, en términos del Reglamento."

**"Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"XXI.** Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; ..."



nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevén en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>12</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada Ley Orgánica y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como 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.

29. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, quien conforme al artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>13</sup> 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. Ahora bien, en representación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acudió Samuel Sotelo Salgado; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente

<sup>12</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>13</sup> **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; ..."



al Poder Ejecutivo del citado Estado, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>14</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>15</sup>

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

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. Los Poderes demandados hicieron valer la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, argumentando que la Fiscalía General del Estado de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

34. De las manifestaciones relativas se advierte que en realidad la causa de improcedencia que hacen valer es la falta de legitimación activa, pues señalaron que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal no la faculta al efecto.

35. No les asiste razón a los Poderes demandados ya que, como ya se indicó previamente, el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal en vigor, reconoce la legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a este medio de control constitucional a demandar la

<sup>14</sup> **"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; ..."

<sup>15</sup> 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, con número de registro: 191294.



constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de su entidad federativa.

36. En este caso, si la Fiscalía General del Estado de Morelos acudió a la controversia constitucional a demandar la invalidez de un decreto expedido y publicado por el Congreso y el gobernador del Estado de Morelos, respectivamente; entonces, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoce legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.

37. Consecuentemente, la causa de improcedencia planteada es infundada.

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

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### 39. Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal.

La actora sostiene que el finado Andrés Rodríguez Reyes no sostuvo una relación laboral o administrativa con la Fiscalía General del Estado de Morelos ya que no fue transferido a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta de entrega recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la propia Fiscalía General del Estado de Morelos. Incluso, había obtenido una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Poder Ejecutivo del Estado antes de la celebración del acta de referencia.

40. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga a la Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por viudez a la cónyuge supérstite de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más*



*grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.*

41. Para justificar lo anterior, resulta importante señalar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo en revisión 1100/2015**,<sup>16</sup> interpretó el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Federal como: *"un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencia, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder".*<sup>17</sup>

42. En cuanto a la aplicación de este principio tratándose de órganos constitucionales autónomos el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2006**<sup>18</sup> estableció que:

<sup>16</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 1100/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 16 de agosto de 2017. Por unanimidad de cinco votos.

<sup>17</sup> **Párrafo 65:** A través de numerosos precedentes esta Suprema Corte ha dado interpretación al artículo 49 de la Constitución Federal; precepto en el que se establece el principio de división de poderes y que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional; y con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías.

<sup>18</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 31/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 7 de noviembre de 2006. Con votación de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y presidente Azuela Güitrón lo emitieron en favor de los resolutivos primero y tercero, los señores Ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron porque se declara procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional, y el señor Ministro Góngora Pimentel votó porque se declara procedente pero infundada; se aprobó el resolutivo segundo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 3o. y 35o. del decreto impugnado, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez del artículo quinto transitorio del propio decreto, los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría al respecto; el señor Ministro Cossío Díaz y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero dejaron a salvo su criterio respecto de las consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. No asistió el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.



"... la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los Poderes primarios no significa que no formen parte del estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. ..." <sup>19</sup>

43. Consecuentemente, las características esenciales de estos órganos son: **a)** deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, **b)** deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, **c)** deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y **d)** deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

44. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS." <sup>20</sup>

45. En este sentido, la independencia financiera es una parte inherente e imprescindible del principio de autonomía, ya que sin la capacidad de administrar sus recursos el órgano constitucional autónomo quedaría reducido o limitado. Autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia alguna de otros Poderes públicos en la aplicación de su presupuesto, es decir, los órganos constitucionales autónomos locales deben estar en posibilidad de atender las necesidades para las que fueron creados sin depender de otro Poder del Estado; sin embargo, dicha libertad encuentra su límite en las disposiciones constitucionales.

<sup>19</sup> **Página 92**, 4. En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los Poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano, pues su principal misión, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

<sup>20</sup> Tesis P./J. 20/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, registro digital: 172456.





46. Ahora bien, esta Segunda Sala consistentemente ha venido aplicando un criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala que el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: **(I)** la no intromisión, **(II)** la no dependencia y, **(III)** la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto de otros.

47. 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 propia del otro, sin que ello resulte en una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación y representa un grado mayor de vulneración, ya que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, mientras que en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

48. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."<sup>21</sup>

49. Ahora bien, para estar en posibilidad de resolver que el Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) emitido por el Congreso del Estado de Morelos afecta el principio de autonomía que la Fiscalía General de dicha entidad federativa tiene prevista en la Constitución Federal, primero, es necesario aclarar qué Poder fue patrón del finado Andrés Rodríguez Reyes.

<sup>21</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.



50. Mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5578, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución local, entre ellas, el artículo 79-A que reconoce a la Fiscalía General del Estado de Morelos como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

51. Asimismo, por Decreto 3248 (Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho) publicado el once de julio de dos mil dieciocho en el mismo medio de divulgación, se dio a conocer la nueva Ley Orgánica para la Fiscalía General del Estado de Morelos que, entre otras cuestiones dispone que, corresponde al Ministerio Público atender el despacho de los asuntos que la Constitución Federal<sup>22</sup> le confiere.

52. Cabe mencionar que, el Congreso Morelense en la disposición vigésima transitoria de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos indicó que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal debían realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios para lograr la transferencia a la fiscalía de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza había ocupado y proyectado para su funcionamiento.

53. Luego, el catorce de noviembre de dos mil veinte Catalina Anzures Zavala, cónyuge supérstite del finado Andrés Rodríguez Reyes, solicitó al Congreso Local la tramitación de su pensión por viudez, el cual fue trabajador del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Hecho que quedó probado con las constancias remitidas por el Congreso del Estado de Morelos junto a la resolución de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.

54. Junto a la documentación que acompañó se encuentran la hoja de servicios emitida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno en el que certifica que el finado Andrés Rodríguez Reyes era servidor público del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos quien desempeñó el cargo de asesor

<sup>22</sup> "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función."



en la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia y, que fue pensionado de Cuernavaca por el Ejecutivo de dicha entidad federativa. Además, se encuentra una carta de certificación de salario expedida por la misma dirección de recursos humanos del Gobierno del Estado de Morelos en la que se hizo constar que Andrés Rodríguez Reyes era pensionado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

55. Por otro lado, en cumplimiento a las disposiciones décima, décima octava y vigésima de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>23</sup> el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se llevó a cabo el acta administrativa de entrega recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos correspondientes a la Fiscalía General del Estado de Morelos, siendo en el anexo IV donde la Dirección General de Recursos Humanos adscrita a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hizo constar la entrega de la plantilla del personal que pasaría a formar parte de la Fiscalía General del Estado de Morelos como órgano constitucional autónomo.

56. De la copia certificada del anexo IV de dicha acta administrativa no se advierte que Andrés Rodríguez Reyes haya sido formalmente transferido al ór-

<sup>23</sup> **"DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable.

"...

**"DÉCIMA OCTAVA.** El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto.

"...

**"VIGÉSIMA.** Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento."



gano constitucional autónomo, lo cual no fue desvirtuado ni controvertido por alguno de los Poderes demandados.

57. Por último, de la copia certificada de la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS) se advierte que el uno de octubre de dos mil diecinueve, la Fiscalía General del Estado de Morelos solicitó el documento de identificación patronal y fue hasta el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve que obtuvo su identificación la cual es indispensable para poder realizar cualquier gestión en las unidades administrativas del IMSS, como inscribir trabajadores en el instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, así como determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar el importe respectivo.

58. De lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que si bien mediante decreto publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho la Fiscalía General del Estado de Morelos **formalmente** dejó de formar parte del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa para constituirse como un órgano constitucional autónomo, lo cierto es que esa única cuestión de derecho es **insuficiente** para determinar que a ésta corresponde pagar mensualmente la pensión por viudez concedida a Catalina Anzures Zavala, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, toda vez que del acervo probatorio se advierte que la relación laboral y administrativa del finado Andrés Rodríguez Reyes fue con el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

59. En primer lugar, de la solicitud al Congreso del Estado de Morelos para la tramitación de la pensión por viudez se advierte que la beneficiaria identificó como único patrón del finado Andrés Rodríguez Reyes al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Junto a dicha solicitud se acompañó una hoja de servicios que fue emitida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno de Morelos quien certificó que Andrés Rodríguez Reyes era servidor público del Poder Ejecutivo. Asimismo, de la carta de certificación de salario se advierte que la misma Dirección General de Recursos Humanos hizo constar que era servidor público del Poder Ejecutivo.

60. En segundo lugar, el secretario técnico de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social desahogó todo el trámite para la emisión de la resolu-



ción correspondiente con la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

61. En tercer lugar, del acta administrativa de entrega recepción no se advierte que la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos haya transferido formalmente a Andrés Rodríguez Reyes, lo cual es lógico, ya que dicho beneficiario renunció antes de que se llevara a cabo la transferencia de recursos humanos.

62. En cuarto lugar, mediante Decreto 157 (Ciento Cincuenta y Siete) publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 4326 de cinco de mayo de dos mil cuatro, a Andrés Rodríguez Reyes le fue asignada una pensión de cesantía en edad avanzada con cargo al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

63. Luego, que el Poder Legislativo en el Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta) haya conminado a la fiscalía actora a pagar en forma mensual a razón de la última que hubiera gozado el pensionado, a partir del día siguiente al de su fallecimiento con cargo a su partida presupuestal es una clara violación a su independencia financiera y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en favor de la Fiscalía General del Estado de Morelos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.

64. Asimismo, la imposición objeto de esta controversia supone una subordinación de la Fiscalía General del Estado de Morelos ante el Congreso de la entidad federativa, pues no sólo implica que la actora no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, sino que además está sometida a la voluntad del Poder subordinante, es decir, el Congreso del Estado de Morelos no permite a la fiscalía actora un curso de acción distinto al que le ordenó, esto es, pagar una pensión por viudez al cónyuge supérstite de un exservidor público con quien no tuvo relación laboral o administrativa alguna.

65. A mayor abundamiento, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; y la facultad por parte del Congreso del Estado de Morelos, de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que **no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya**



**laborado la persona servidora pública**, para que sean quienes cubran aquéllas a los servidores públicos que estuvieran en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

66. Por lo expuesto, es parcialmente **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez parcial del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta), por el que se concede pensión por viudez a Catalina Anzures Zavala exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica que **la pensión deberá ser pagada:**

"... por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso a), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

67. 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.<sup>24</sup>

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

## IX. EFECTOS

69. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto 1140 (Mil Ciento Cuarenta)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número **6105**, de fecha **diecisiete de agosto de dos mil veintidós, únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá ser pagada** "... por el órgano constitucional autónomo

<sup>24</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso a), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos".

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

## X. OTROS LINEAMIENTOS

71. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado con motivo de la pensión por viudez a la cónyuge supérstite del servidor público, misma que se otorgó sin que estuviera sujeta a un ejercicio presupuestario específico 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 de la Fiscalía General del Estado de Morelos actora 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 los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por viudez concedida a **Catalina Anzures Zavala**.

72. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis



María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

## XI. NOTIFICACIONES

73. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

74. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016,<sup>25</sup> 130/2016,<sup>26</sup> 226/2016,<sup>27</sup> 168/2020,<sup>28</sup> 201/2020,<sup>29</sup> 5/2021,<sup>30</sup> 10/2021,<sup>31</sup> 115/2022<sup>32</sup> y 196/2022<sup>33</sup> en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 115/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 8 de marzo de 2023, resuelta por unanimidad de cuatro votos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto porque estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó en contra de consideraciones.

<sup>33</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 196/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 26 de abril de 2023, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro Javier Laynez Potisek formuló voto concurrente.





junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, ocho de marzo de dos mil veintitrés y veintiséis de abril de dos mil veintitrés, respectivamente.

75. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.

## XII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto reclamado.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 31/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 1149, con número de registro digital: 20102.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 1, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN II; 4, FRACCIÓN IX; 5; 8; 16, FRACCIÓN XXII; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 90, FRACCIONES V Y XVII; Y, 91, TODOS DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPOREANIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 45, PÁRRAFOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO; 58, FRACCIÓN VI, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO; 76, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, FRACCIÓN I, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTE DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SEGUNDA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE REYNOSA, ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN II Y 61 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS RECAE EN LA PERSONA**



**TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 3, 21, 23, NUMERAL 1, FRACCIÓN II Y 25, FRACCIONES IV Y XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ASÍ COMO 13, FRACCIÓN XVII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE [ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 6 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**X. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. SU REVISIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN LLEVADO A CABO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y TIENE COMO FINALIDAD EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA, COMPROBAR SI SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL PRESUPUESTO Y VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VI Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU REVISIÓN.**

**XII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS.**



**XIII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES SE REALIZA A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS ESTATALES DE FISCALIZACIÓN O AUDITORÍA SUPERIOR DE LOS ESTADOS, POR LO QUE SE ENCUENTRA HOMOLOGADO CON EL SISTEMA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL COMO RESULTADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO DE SIETE DE MAYO DE DOS MIL OCHO, EN LA QUE SE REFORMÓ, ENTRE OTROS, EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGEN SU REVISIÓN.**

**XV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO LOCAL PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN A CARGO DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.**

**XVI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN ANTE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO.**

**XVII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN CONCLUYE CUANDO LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO RINDE LOS INFORMES EN LOS QUE DA CUENTA AL CONGRESO LOCAL CON EL PATRIMONIO RESARCIDO A LA HACIENDA PÚBLICA O CON LAS DENUNCIAS PENALES O PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

**XVIII. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL DERIVADO DE UNA DENUNCIA. SE ENCUENTRA A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y PODRÁ COMPRENDER, PREVIA AUTORIZACIÓN DE SU TITULAR, LA REVISIÓN DEL EJERCICIO FISCAL EN CURSO**



**DE LA ENTIDAD FISCALIZADA, ASÍ COMO RESPECTO DE EJERCICIOS ANTERIORES EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VI Y 79, FRACCIÓN I, PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XIX. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS A PARTIR DE UNA DENUNCIA CIUDADANA. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE LO RIGEN.**

**XX. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS A PARTIR DE UNA DENUNCIA CIUDADANA. SE ENCUENTRA A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO Y PODRÁ COMPRENDER, PREVIA AUTORIZACIÓN DE SU TITULAR, LA REVISIÓN DEL EJERCICIO FISCAL EN CURSO DE LA ENTIDAD FISCALIZADA, ASÍ COMO RESPECTO DE ANTERIORES DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 76, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 48, 50, 51 Y 54 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS, AMBAS DE ESA ENTIDAD.**

**XXI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA REVISIÓN REALIZADA POR EL CONGRESO LOCAL COMO CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO ES DISTINTA A LA REALIZADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO A PARTIR DE UNA DENUNCIA EN TANTO QUE LA PRIMERA RESPONDE A LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE FISCALIZAR EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO Y LA SEGUNDA SE ORIGINA A PARTIR DE UNA DENUNCIA CIUDADANA QUE PROCEDE ÚNICAMENTE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ENTIDAD.**

**XXII. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS A PARTIR DE UNA DENUNCIA CIUDADANA. SU REVISIÓN POR PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO TIENE QUE RECAER SOBRE RUBROS DISTINTOS A LOS EXAMINADOS EN LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL EN CURSO O RESPECTO DE EJERCICIOS DISTINTOS PARA EVITAR**



**REABRIR LA REVISIÓN DE UNA CUENTA PÚBLICA E IMPEDIR QUE LA ENTIDAD FISCALIZADA SEA REVISADA DOS VECES POR EL MISMO RUBRO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE ESA ENTIDAD.**

**XXIII. VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER LAS ÓRDENES RELATIVAS.**

**XXIV. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE REYNOSA, A PARTIR DE UNA DENUNCIA CIUDADANA. LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA EMITIDA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO EN LA QUE SE ESTABLECIÓ COMO SU OBJETO LA COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS EN MATERIA DE SISTEMAS DE REGISTRO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DE QUE LA GESTIÓN FINANCIERA SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL PRESUPUESTO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA EN PERJUICIO DEL MUNICIPIO ACTOR EN TANTO QUE NO SE PRECISÓ EL RUBRO QUE SERÍA REVISADO (INVALIDEZ DE LA ORDEN DE VISITA CONTENIDA EN EL OFICIO ASE/AEA/0351/2021 DE NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO DEL CITATORIO DE ESPERA DIRIGIDO A LA SEGUNDA SÍNDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE REYNOSA DE DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN PRACTICADA AL CONTRALOR MUNICIPAL Y DE LAS ACTAS DE INICIO Y PARCIAL PRACTICADAS POR EL AUDITOR ADSCRITO A LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, TODAS DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2021. MUNICIPIO DE REYNOSA, ESTADO DE TAMAULIPAS. 22 DE MARZO DE 2023. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.



## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** Del Poder Legislativo Local representado por el Congreso del Estado de Tamaulipas; del auditor superior del Estado de Tamaulipas; del auditor especial para Ayuntamientos y del auditor adscrito, ambos de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

- La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.
- El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.
- La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.
- Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.
- Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

### **Normas generales impugnadas:**

- Artículos **45**, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; **58**, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; **76**, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Artículos **1**, primer párrafo, fracción II; **4**, fracción IX; **5; 8; 16**, fracción XXII; **48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 90**, fracciones V y XVII; y **91**; todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.
- Todo el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas en virtud de que el gobernador del Estado no lo promulgó ni ordenó su publicación.



|      | Apartado                                              | Decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Págs. |
|------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | ANTECEDENTES                                          | Se describen los antecedentes del asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4-8   |
| II.  | COMPETENCIA                                           | Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta controversia constitucional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 8     |
| III. | PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS | <p>Por lo que hace a los artículos 1, primer párrafo, fracción II; 4, fracción IX; 5; 8; 16, fracción XXII; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 90, fracciones V y XVII; y 91; todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, se estima que debe <u>sobreseerse</u> en virtud de que el Municipio actor no expresó un argumento genuino tendente a demostrar su inconstitucionalidad ni lo relaciona con la impugnación de algún acto concreto de aplicación.</p> <p><b>Se tiene como actos impugnados:</b> Del Poder Legislativo Local representado por el Congreso del Estado de Tamaulipas; del auditor superior del Estado de Tamaulipas; del auditor especial para Ayuntamientos y del auditor adscrito, ambos de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.</li><li>• El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.</li><li>• La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.</li><li>• Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.</li><li>• Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.</li></ul> | 8-12  |
| IV.  | OPORTUNIDAD                                           | Respecto de los <b>artículos 45, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; 58, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; 76, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas</b> se sobresee por <b>extemporaneidad</b> pues dichos artículos no son reclamados con motivo de su primer acto de aplicación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 12-14 |





|     |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       |
|-----|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|     |                         | En cuanto al <b>Reglamento Interior de la Auditoría Superior</b> del Estado se considera que el mismo es reclamado a partir de su publicación por lo que la controversia resulta <b>extemporánea</b> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| V   | LEGITIMACIÓN            | Municipio actor, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas y el auditor superior del Estado de Tamaulipas cuentan con legitimación para comparecer al presente juicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 14-16 |
| VI  | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA | Se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo toda vez que se refiere a una cuestión que es materia del fondo del asunto.<br>Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procedió a analizar el fondo del asunto                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 16-12 |
| VII | ESTUDIO DE FONDO        | <b>A. Parámetro de los mecanismos de control del presupuesto a partir de una denuncia ciudadana.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 17-29 |
|     |                         | <b>B. Análisis de los conceptos de invalidez respecto a los actos reclamados, específicamente, por lo que hace a la orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 29-36 |
|     | EFFECTOS                | Se invalidan los actos impugnados siguientes:<br>La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.<br>El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.<br>La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.<br>Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.<br>Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas. | 36    |
|     | RESOLUTIVOS             | <b>PRIMERO.</b> —Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.<br><b>SEGUNDO.</b> —Se sobresee respecto de las normas generales impugnadas.<br><b>TERCERO.</b> —Se invalidan los actos impugnados.<br><b>CUARTO.</b> —Públiquesse esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 36    |



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintidós de marzo de dos mil veintitrés emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 28/2021 promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas.

### I. ANTECEDENTES

#### **1. Denuncia ciudadana ante la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.**

Un ciudadano denunció, ante la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, hechos posiblemente constitutivos de una o varias irregularidades en el egreso, administración, custodia y aplicación de fondos y recursos del Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Tamaulipas, durante los ejercicios fiscales 2017 y 2018. Debido a lo anterior, el once de enero de dos mil veintiuno, el auditor superior del Estado emitió oficio número ASE/0294/2021 por el que instruyó a la Auditoría Especial para Ayuntamientos a realizar la revisión de la gestión financiera correspondiente al citado Ayuntamiento y, además, ordenó se indagara sobre la existencia de las posibles irregularidades denunciadas.

**2. Orden de visita domiciliaria.** Mediante oficio ASE/AEA/0351/2021, el 9 de febrero de 2021, la titular de la Auditoría Especial para Ayuntamientos ordenó practicar la visita domiciliaria correspondiente al Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, a fin de que éste pusiera a disposición de la Auditoría la información contable y financiera relativa a los ejercicios 2017 y 2018.

**3. Práctica de visita domiciliaria.** Para dar cumplimiento a la orden de visita, el 11 de febrero de 2021, acudió a las instalaciones del citado Municipio el auditor autorizado para ello, por lo que levantó acta de inicio y parcial en virtud de las cuales se entregó la orden de visita y se dio un término de 3 días para entregar determinada documentación.

**4. Promoción de la controversia constitucional.** La segunda síndica del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, promovió controversia constitucional en contra de las normas generales y actos siguientes:



### **A) Normas generales.**

- Artículos **45**, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; **58**, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; **76**, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

- Artículos **1**, primer párrafo, fracción II; **4**, fracción IX; **5; 8; 16**, fracción XXII; **48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 90**, fracciones V y XVII; y **91**; todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

- Todo el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas en virtud de que el gobernador del Estado no lo promulgó ni ordenó su publicación.

### **B) Del Poder Legislativo Local representado por el Congreso del Estado de Tamaulipas; del auditor superior del Estado de Tamaulipas; del auditor especial para Ayuntamientos y del auditor adscrito, ambos de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.**

- La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.

- El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.

- La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.

- Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

- Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

**5. Conceptos de invalidez.** Los argumentos del Municipio promovente se sintetizan a continuación:



- **Falta de certeza jurídica en la Constitución Local.** El artículo 76, fracción I, párrafo sexto, de la Constitución Local contraviene lo establecido en sus propios artículos 45 y 58 pues, por un lado, se establece la facultad del Congreso Local para revisar la cuenta pública y, por otro, se habilita a la Auditoría Estatal a realizar revisiones que provengan de una denuncia ciudadana, esta situación provoca incertidumbre jurídica, transgrediendo los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

- Asimismo, el artículo 76, fracción I, párrafo sexto, de la Constitución Local no considera la garantía de audiencia ni de defensa para el ente revisado, pues las órdenes de visitas no están sujetas a las revisiones ordinarias que realiza el Congreso Estatal sobre los Municipios, sino que es una revisión extraordinaria.

- **Vulneración al principio de jerarquía normativa.** Los artículos 1, primer párrafo y fracción II; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 90, fracciones XVIII y XXVII; y 91 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas contravienen los principios de legalidad, jerarquía normativa y supremacía constitucional pues el legislador local pasó por alto que, si bien la Constitución Local permite a la Auditoría Superior del Estado revisar a las entidades fiscalizadas a partir de una denuncia ciudadana, lo cierto es que tal supuesto está condicionado a que dichas revisiones sean de presupuestos que se ejecuten en diversos ejercicios fiscales o bien, que se trate de la revisión sobre el cumplimiento de los programas estatales o municipales.

- **Violación al procedimiento legislativo en la emisión del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado.** El Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado, que sirvió para fundamentar la competencia del oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021, es nulo e inválido pues el Ejecutivo Local no lo promulgó ni ordenó su publicación, tal como lo prescribe el artículo 91, fracción V, de la Constitución Local y el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

- De los mencionados artículos, se desprende que la facultad otorgada al Ejecutivo Local es la de promulgar y ordenar la publicación de los reglamentos que emitan los órganos autónomos. Así, por un lado, el auditor superior del Estado carece de atribuciones para promulgar y ordenar la publicación del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado; y, por otro, fue omiso en cumplir la



obligación de mandar dicho reglamento al Ejecutivo Local para su promulgación y orden de publicación.

- Lo anterior provoca que el reglamento interior carezca de validez, vigencia y obligatoriedad por defecto en su proceso legislativo y, en consecuencia, la categoría del auditor especial carece de existencia jurídica pues las disposiciones que crearon tal figura resultan inválidas.

- **Falta de certeza en el objeto de la visita domiciliaria practicada.** La orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021 no señala con precisión qué actos y contribuciones serían comprobados o investigados. En cambio, contiene expresiones genéricas que ocasionan que el Municipio desconozca las obligaciones que a su cargo serán objeto de fiscalización y que los visitantes se ajusten estrictamente a las revisiones ordenadas.

- **Violación al principio non bis in ídem.** Permitir que la Auditoría Superior del Estado revise a las entidades fiscalizadas a partir de una denuncia ciudadana respecto de ejercicios pasados equivale a revisar la cuenta pública del ente sujeto a fiscalización dos veces.

- **Falta de competencia y facultades para emitir la orden de visita domiciliaria.** Considera que la orden de visita domiciliaria contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021 fue emitido por una autoridad sin competencia para ello, pues quien debió emitirla fue el auditor superior del Estado y no la auditora Especial para Ayuntamientos quien carece de facultades para ello, de forma tal que se irrumpe con la autonomía municipal. Lo anterior conforme al artículo 90 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

- Asimismo, señala que la facultad de revisión y fiscalización está reservada a las Legislaturas Estatales y no a la auditora Especial para Ayuntamientos.

- **Falta de fundamentación y motivación en la orden de visita domiciliaria.** La orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021 fue dirigida al presidente municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, o al representante legal del Municipio; sin embargo, dicha orden debió dirigirse a la segunda síndica de dicho Municipio de conformidad con el artículo 18, inciso e), de la Ley de



Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. De esta forma, todos los actos derivados deben declararse inválidos.

**6. Registro del expediente.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 28/2021 y por razón de turno designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.

**7. Admisión de la demanda.** Posteriormente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como a la Auditoría Superior de dicho Estado, como demandados. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hicieran las manifestaciones que consideraran pertinentes.

**8. Contestación de demanda.** La demanda de controversia constitucional fue contestada, respectivamente, por César Augusto Verástegui Ostos, como secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas; por Héctor Escobar Salazar, ostentándose como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas; y por Jorge Espino Ascanio, ostentándose como auditor superior del Estado de Tamaulipas.

**9.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal no rindieron opinión pese a que fueron debidamente notificados.

**10. Audiencia pública.** El tres de septiembre 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 la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes. Consecuentemente, se tuvo por cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración de la resolución respectiva.

## II. COMPETENCIA

**11.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta controversia constitucional en términos de los artículos



105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, debido al sentido de la presente resolución.

**12.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### III. PRECISIÓN DE NORMAS Y ACTOS RECLAMADOS

**13.** Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,<sup>1</sup> se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

**14.** Para ello, este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, interpretándola en un sentido congruente con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.<sup>2</sup>

**15.** De esta manera, se advierte que el Municipio actor promovió controversia constitucional en contra de las normas generales que a continuación se precisan:

• Artículos **45**, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; **58**, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; **76**, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

<sup>1</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**"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; ..."

<sup>2</sup> Tesis P./J. 98/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 1536, registro digital: 166985, de rubro: "CONTROVERSIAS



• Artículos **1**, primer párrafo, fracción II; **4**, fracción IX; **5**; **8**; **16**, fracción XXII; **48**; **49**; **50**; **51**; **52**; **53**; **54**; **55**; **90**, fracciones V y XVII; y **91**; todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

• Todo el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado.

**16.** Asimismo, el Municipio actor impugna los siguientes actos:

• La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.

• El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.

• La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.

• Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

• Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

**17.** Por lo que hace a los artículos **1**, primer párrafo, fracción II; **4**, fracción IX; **5**; **8**; **16**, fracción XXII; **48**; **49**; **50**; **51**; **52**; **53**; **54**; **55**; **90**, fracciones V y XVII; y **91**; todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, esta Segunda Sala estima que debe **sobreseerse** en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,<sup>3</sup> en virtud

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 DE-  
MANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

<sup>3</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...





de que el Municipio actor no expresó un argumento genuino tendente a demostrar su inconstitucionalidad ni lo relaciona con la impugnación de algún acto concreto de aplicación.

**18.** En efecto, de la lectura del escrito de demanda puede apreciarse que el Municipio actor hace una simple referencia a que los artículos referidos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas contravienen los principios de legalidad, jerarquía normativa y supremacía constitucional, pero no formula un genuino argumento respecto al cual pueda desprenderse una violación a la Constitución Federal para ser analizada.

**19.** Específicamente, el Municipio sostiene que el legislador local pasó por alto que, si bien la Constitución Local permite a la Auditoría Superior del Estado revisar a las entidades fiscalizadas a partir de una denuncia ciudadana, lo cierto es que tal supuesto está condicionado al artículo 76, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Local, respecto a que dichas revisiones sean de presupuestos que se ejecuten en diversos ejercicios fiscales o bien, que se trate de la revisión sobre el cumplimiento de los programas estatales o municipales.

**20.** Es decir, el Municipio simplemente equipara el supuesto de revisión contenido en el artículo 76, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Local, con el que desarrolla la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas en la serie de artículos impugnados, pues éstos están basados en el artículo 76, fracción I, último párrafo.<sup>4</sup>

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

**"Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

" ...

"IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

" ...

"VII. Los conceptos de invalidez."

<sup>4</sup> **"Artículo 76.**

" ...

"La Auditoría Superior del Estado tendrá a su cargo:

" ...

(penúltimo párrafo)

"La Auditoría Superior del Estado, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para



**21.** De esta forma, es claro que no formula una autentica violación, susceptible de ser examinada en esta instancia, a los principios de legalidad, jerarquía normativa y supremacía constitucional respecto del artículo 76, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Local pues dicho párrafo regula un supuesto distinto al desarrollado por los artículos impugnados.

**22.** En ese sentido, con independencia de que, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria, al momento de dictar sentencia este Alto Tribunal debe examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, así como suplir la deficiencia de la demanda, esto presupone, cuando menos, que exista causa de pedir, lo que no se verifica en el caso.<sup>5</sup>

todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas estatales o municipales. Las observaciones o recomendaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.

(último párrafo)

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley derivado de alguna denuncia, la Auditoría Superior del Estado, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley, y en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o a la autoridad competente; "..."

<sup>5</sup> Tesis P. VI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."



**23.** Por consiguiente, la materia de impugnación se constriñe, por un lado, a las normas generales reclamadas, cuya aprobación se atribuyó al Congreso del Estado de Tamaulipas, quien reconoció dicha aprobación y cuya existencia se hace constar con la copia de los Decretos LX 696, LXII 576 y LXII 985 mediante los cuales se reformaron los artículos de la Constitución Local impugnados; y, por otro, a la norma general reclamada al gobernador del Estado, consistente en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado, quien reconoció la atribución del acto que se le reclama y cuya existencia se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, Tomo CXLII, Número 144, de fecha 30 de noviembre de 2017 que contiene el reglamento referido.

**24.** Por otro lado, se tienen como actos reclamados los referidos, cuya emisión se atribuyó a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas quien reconoció la existencia de los actos reclamados y cuya existencia se hace constar con los propios oficios que los contienen y que fueron exhibidos en el presente juicio como documentales públicas.

**25.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### IV. OPORTUNIDAD

**26.** Debe tenerse presente que el artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> establece que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos será de treinta días contados a partir de que surta efectos su notificación conforme a la ley del propio acto, al en que se haya tenido conocimiento del mismo o al en que el actor se ostente sabedor de él, así como que tratándose de normas generales, dicho plazo será de treinta días contados

<sup>6</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, ..."



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

**27.** En cuanto a los artículos **45**, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; **58**, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; **76**, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, de una lectura del escrito de demanda presentado no se advierte si el Municipio actor reclama dichas normas generales con motivo de su publicación o de su primer acto de aplicación; sin embargo, atendiendo a la naturaleza de la revisión de la cuenta pública es dable considerar que los mismos puedan reclamarse con motivo de su primer acto de aplicación que, precisamente, se materializa en la emisión de decretos o acuerdos por parte del Congreso del Estado para calificar la cuenta pública de las entidades sujetas a fiscalización.

**28.** Ahora bien, esta Segunda Sala advierte como hecho notorio que los actos reclamados en la presente controversia no constituyen el primer acto de aplicación de los artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas controvertidos por el Municipio actor.

**29.** En efecto, el 17 de septiembre de 2017 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, los decretos que contenían la no aprobación de la cuenta pública del Municipio actor para el ejercicio fiscal 2017. Dichos decretos fueron cuestionados por el Municipio actor mediante la controversia constitucional 329/2019, resuelta por esta Segunda Sala por unanimidad el nueve de marzo de dos mil veintidós.

**30.** La materia de dicha controversia consistió en analizar la calificativa de la cuenta pública realizada por el Congreso del Estado de Tamaulipas al Municipio aquí actor a partir, precisamente, del ejercicio de las facultades contenidas en los artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas reclamados en la presente controversia constitucional.

**31.** En este contexto, es claro que el primer acto de aplicación de los artículos **45**, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; **58**, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero; **76**, primer y segundo párrafos, fracción I, párrafos quinto y sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas lo construyeron los decretos que contenían la no aprobación de la cuenta pública del Municipio



actor para el ejercicio fiscal 2017, publicados el 17 de septiembre de 2017 y no los actos reclamados mediante la presente controversia constitucional.

**32.** Si el escrito inicial de demanda se presentó el 10 de marzo de 2021 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la impugnación es extemporánea, al haber transcurrido en exceso el plazo legal de treinta días siguientes a su publicación. Por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII,<sup>7</sup> de la ley reglamentaria y procede **sobreseer** en la controversia constitucional, en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.<sup>8</sup>

**33.** Respecto al Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado Tamaulipas, de una lectura del escrito de demanda presentado no se advierte si el Municipio actor reclama dicha norma general con motivo de su publicación o de su primer acto de aplicación, sin embargo, el Municipio señala que tal ordenamiento lo cuestiona únicamente porque el Ejecutivo Local no lo promulgó ni ordenó su publicación, tal como lo prescribe el artículo 91, fracción V, de la Constitución Local y el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Federal, lo que provocaría que dicho reglamento sea nulo e inválido. Lo anterior, sin que sea vinculado a algún acto de aplicación concreto, por lo que puede concluirse que el Municipio lo combate en virtud de su publicación.

**34.** En este sentido se tiene que el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas fue publicado en el Diario Oficial del Estado el 20 de enero de 2017 y comenzó su vigencia al siguiente día de su publicación; en consecuencia, si el escrito inicial de demanda se presentó el 10 de marzo de 2021 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la impugnación es extemporánea, al haber transcurrido en exceso el plazo legal de treinta días siguientes a su publicación.

<sup>7</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

<sup>8</sup> En el mismo sentido fue resuelta por la Segunda Sala la controversia constitucional 318/2019.



**35.** Por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII<sup>9</sup> de la ley reglamentaria y procede **sobreseer** en la controversia constitucional, en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.<sup>10</sup>

**36.** Ahora bien, la controversia constitucional que nos ocupa también fue promovida en contra de actos específicos. Los actos impugnados fueron del conocimiento de la actora a partir de la cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal. De esta forma, el plazo para presentar la demanda transcurrió del 12 de febrero<sup>11</sup> al 29 de marzo, ambos de 2021.<sup>12</sup>

**37.** Consecuentemente, si la demanda se presentó el 10 de marzo de 2021 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la promoción de la controversia constitucional fue oportuna por lo que hace a los actos reclamados.

**38.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## V. LEGITIMACIÓN

**39.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>13</sup> el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán

<sup>9</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

<sup>10</sup> En el mismo sentido fue resuelta por la Segunda Sala la controversia constitucional 318/2019.

<sup>11</sup> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas

"Artículo 67. En las actuaciones o diligencias practicadas por o ante la Auditoría, los plazos comenzarán a correr a partir del día hábil siguiente en que se haya hecho la notificación correspondiente y se contará en ellos el día de su vencimiento."

<sup>12</sup> Del plazo se descontaron los días 13, 14, 20, 21, 27, 28 de febrero y 6, 7, 13, 14, 15, 20, 21, 27, 28, todos de 2021, por ser considerados inhábiles por los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 65, tercer párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

<sup>13</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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. ..."



comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

**40. Legitimación activa.** El Municipio de Reynosa compareció por conducto de la segunda síndica del Ayuntamiento de Reynosa, Estado de Tamaulipas, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral de dicha entidad federativa.

**41.** Las atribuciones de dicha funcionaria para ostentar la representación jurídica del Municipio están previstas en los artículos 60, fracción II y 61 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas,<sup>14</sup> por lo que es evidente que el Municipio actor cuenta con legitimación para comparecer al presente juicio, toda vez que ha quedado demostrado que la funcionaria que compareció a juicio en su representación cuenta con facultades para ello.

**42. Legitimación pasiva.** De conformidad con artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>15</sup> se le reconoció el carácter de partes demandadas a los

<sup>14</sup> **Artículo 60.** Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la Hacienda Municipal. ..."

**Artículo 61.** Para el ejercicio de las facultades y obligaciones que corresponden a los Síndicos en los municipios donde este Código prevea la existencia de dos de ellos, a ambos corresponden indistintamente las funciones previstas en las fracciones I, IX, X, XIV y XIX del artículo anterior. Al Primer Síndico le competen las funciones señaladas en las fracciones II, segunda parte, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV del artículo anterior, y al Segundo Síndico le corresponden las funciones aludidas en las fracciones II, primera parte, XI, XII, XIII, XVI, XVII y XVIII."

<sup>15</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas

**Artículo 25.** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXIII. Ser Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política



Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, a quienes se les atribuyó, respectivamente, la falta de promulgación y orden de publicación del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado; así como la emisión y aprobación de las normas generales impugnadas. Asimismo, se reconoció el carácter de parte demandada a la Auditoría Superior del Estado, a quien se le atribuyen los actos reclamados restantes.

**43.** El Poder Ejecutivo dio contestación a la demanda a través del secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, César Augusto Verástegui Ostos, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento de fecha 1o. de octubre de 2016, por lo que en términos del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, 3, 21, 23, numeral 1, fracción II y 25 fracciones IV y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas; y 13, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General del Gobierno de Tamaulipas,<sup>16</sup> sí cuenta con facultades de representación.

**44.** Por lo que respecta al Poder Legislativo, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Libre y Soberano de Tamaulipas dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada del "DECRETO LXIV-531 MEDIANTE EL CUAL SE ELIGE PRESIDENTE Y SUPLENTE PARA INTEGRAR LA MESA DIRECTIVA QUE DIRIGIRÁ LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS DURANTE EL MES DE JUNIO DEL PRESENTE AÑO." de 26 de mayo de 2021 y, en términos del artículo 22, numeral 1, inciso I), de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas,<sup>17</sup> sí cuenta con facultades de representación.

---

de los Estados Unidos Mexicanos, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes; ..."

<sup>16</sup> **"Artículo 22.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

"I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

<sup>17</sup> **"Artículo 22.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...





45. Respecto al auditor superior del Estado de Tamaulipas, Jorge Espino Ascanio, acreditó su personalidad con la copia certificada del Acuerdo LXIII-61, de 9 de febrero de 2017, emitido por el Congreso de la referida entidad federativa, por lo que en términos del artículo 6 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado,<sup>18</sup> sí cuenta con facultades de representación.

46. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

47. El Poder Legislativo argumenta que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el Municipio actor carece de interés legítimo para controvertir los actos impugnados ya que no expresa un principio de agravio que afecte sus competencias constitucionales pues los actos impugnados en realidad se tratan del mero ejercicio de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

48. Ese planteamiento debe desestimarse porque se refiere a una cuestión que es materia del fondo del asunto, pues el actor planteó en los conceptos de invalidez de la demanda que los actos impugnados deben invalidarse al ser emitidos por una autoridad que no contaba con facultades para ello.<sup>19</sup>

"I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

<sup>18</sup> **"Artículo 6.** Al titular de la Auditoría Superior del Estado se le denominará Auditor Superior del Estado, a quien corresponde originariamente la representación y el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior del Estado, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia en términos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas y demás disposiciones jurídicas aplicables. ..."

<sup>19</sup> Es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



**49.** En esas condiciones, al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

**50.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## **VII. ESTUDIO DE FONDO**

**51.** Atendiendo a los conceptos de invalidez hechos valer por el Ayuntamiento promovente, el estudio del presente está dividido en dos partes. En la primera se desarrolla el parámetro de los mecanismos de control del presupuesto a partir de una denuncia ciudadana. En la segunda se analizan los conceptos de invalidez respecto a los actos reclamados, específicamente, por lo que hace a la orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.

### **A. Parámetro de los mecanismos de control del presupuesto a partir de una denuncia ciudadana**

**52.** En primer lugar, resulta necesario desarrollar el parámetro de los mecanismos de control del presupuesto efectuados por el Congreso Local y por la Auditoría Superior del Estado, ambos de Tamaulipas a partir de una denuncia ciudadana.

**53. Control del presupuesto efectuado por parte del Congreso Local.** En nuestro régimen constitucional, el ejercicio del presupuesto público está sujeto a distintos controles. Dentro de dichos controles, nuestra Constitución establece, tanto a nivel federal como local, la facultad del Poder Legislativo para revisar las cuentas públicas. Doctrinalmente, a esta facultad de revisión se le denomina control legislativo del presupuesto.

**54.** Para poder entender de qué se trata el control legislativo del presupuesto conviene precisar qué se entiende por control. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra control proviene del francés *contrôle* que significa: "comprobación, inspección, fiscalización, intervención; pero también lo equipara con dominio, mando, preponderancia y oficina, despacho, dependencia o donde



se controla".<sup>20</sup> En el uso común, el término se emplea para denotar diversos significados relacionados con las funciones de intervención y coordinación hasta las de gobierno, vigilancia, fiscalización, verificación, comprobación o registro. De esta manera, es posible sostener que el término control hace referencia al conjunto de instrumentos para verificar si una decisión fue realizada conforme a las normas jurídicas que deben observarse.

**55.** Debe decirse que el control legislativo del presupuesto es uno de tipo externo y posterior a un ejercicio fiscal anual. Es decir, el mismo se lleva a cabo una vez que el ejercicio del gasto ha concluido. Este control del presupuesto se efectúa mediante un proceso de revisión efectuado por el Poder Legislativo a través de la fiscalización practicada por un órgano especializado para la revisión técnica de la cuenta pública denominado Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda, o la Auditoría Superior del Estado que corresponda.

**56.** En el sistema jurídico mexicano, el ciclo presupuestario tiene distintas fases. La última es la de control y evaluación, que es precisamente la materia regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nivel federal, en los artículos 74, fracción VI, y 79; y a nivel local en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto.

**57.** Ahora bien, respecto al control legislativo del presupuesto a nivel local, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que:

**"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:

" ...

<sup>20</sup> Real Academia Española. Definición de control. Recuperado de: <https://dle.rae.es/control>. Consultado el 09 de enero de 2022.



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

" ...

**"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. ..."**

**"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

" ...

**"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones** y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.** Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

" ...

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura."



**58.** Como puede observarse, los artículos transcritos establecen que las Legislaturas de las entidades federativas aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, para lo cual contarán con órganos estatales de fiscalización dotados de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes, siendo que su función se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, y sus informes tendrán carácter público.

**59.** Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sustentado que el artículo 115 constitucional concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos y, por tanto, la regulación de tal facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes estatales, así como que esa atribución junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del presupuesto de egresos municipal, tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo que se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y establecimiento de responsabilidades.<sup>21</sup>

**60.** Tanto en el artículo 74 como en el 115 de la Constitución Federal se dispone que la revisión de las cuentas públicas está sujeta a un control legislativo a través de un órgano técnico, ya sea la Auditoría Superior de la Federación o bien, la Auditoría Superior de los Estados.

**61.** Si bien es cierto que la fracción IV del artículo 115 constitucional no establece expresamente que la revisión y fiscalización se realizarán a través de la entidad estatal de fiscalización, lo cierto es que esa disposición normativa debe entenderse en relación con el artículo 116 constitucional, el cual prescribe que **"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización"** y serán estas entidades de fiscalización las que **"deberán fiscalizar las acciones de Estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública"**. Tan es así que la propia Constitución Política del Estado de

<sup>21</sup> Controversias constitucionales 3/93 y 15/98.



Tamaulipas dispone expresamente que la facultad del Congreso del Estado para revisar y fiscalizar la cuenta pública se realizará a través de la Auditoría Superior del Estado.

**62.** En efecto, el artículo 58, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas,<sup>22</sup> prevé que es facultad del Congreso revisar la cuenta pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas, así como la cuenta pública de cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado; asimismo, establece que la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en la Ley de Ingresos en su caso y en el Presupuesto de Egresos, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

<sup>22</sup> "Artículo 58. Son facultades del Congreso:

"...

"VI. Revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas así como la Cuenta Pública de cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en la Ley de Ingresos en su caso y en el Presupuesto de Egresos, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso cuenta con la Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización superior. Tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberá fiscalizar las acciones del Estado y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría que emita la Auditoría Superior del Estado tendrán carácter público. La coordinación y evaluación del desempeño de dicho órgano estará a cargo del Congreso, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo que establezca la ley; y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

"Las cuentas públicas del ejercicio fiscal correspondiente deberán ser presentadas al Congreso, a más tardar, el 30 de abril del año siguiente. Únicamente se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública del Gobierno de Estado de Tamaulipas, cuando medie solicitud del Gobernador suficientemente justificada a juicio del Congreso, previa comparecencia del titular de la dependencia competente, pero la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de (sic) Estado contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública. El Congreso deberá concluir la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados que emita la Auditoría Superior del Estado, sin demérito de que el trámite de observaciones, recomendaciones o acciones promovidas por la propia Auditoría, seguirá su curso en términos de lo dispuesto por esta Constitución y la ley; ..."



**63.** El mismo precepto legal prevé que para dicha revisión, el Congreso cuenta con la Auditoría Superior del Estado, que deberá fiscalizar las acciones del Estado y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

**64.** Ahora bien, el artículo 45, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Local establecen:

**"Artículo 45.** El Congreso, en ambos periodos de sesiones, se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley, decreto y acuerdo que se le presenten, y de la resolución de los asuntos que le corresponden conforme a la Constitución y a las leyes.

"En su oportunidad revisará y calificará la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas y la Cuenta Pública de cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, que le deberán ser remitidas, declarando si las cantidades percibidas y las gastadas se adecuan a las partidas respectivas del presupuesto de egresos, si se actuó de conformidad con las leyes de la materia, si los gastos están justificados y si, en su caso, hay lugar a exigir alguna responsabilidad. Los poderes del Estado, los Ayuntamientos, los órganos con autonomía de los poderes, las entidades estatales y municipales, y todo ente que reciba recursos públicos, deberán administrar y ejercer dichos recursos, bajo los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"En el caso de las cuentas del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, deberá revisarse la recaudación y analizarse si fueron percibidos los recursos del caso en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables."

**65.** Mientras que el artículo 76 de la Constitución Local señala que:

**"Artículo 76.** El Congreso del Estado contará con una entidad de fiscalización denominada Auditoría Superior del Estado, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los



principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberá fiscalizar las acciones del Estado y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública y celebrar convenios de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación para la fiscalización de las participaciones federales. Los informes de auditoría que emita la Auditoría Superior del Estado tendrán carácter público.

"...

"La Auditoría Superior del Estado tendrá a su cargo:

"...

"II. Entregar al Congreso del Estado el informe general y los informes individuales de la revisión de cada una de las cuentas públicas que reciba, dentro de los plazos que señale la ley. Dichos informes contemplarán los resultados de la revisión efectuada y la referencia a la fiscalización del cumplimiento de los programas. Si del examen de la Cuenta Pública aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

"En forma previa a la presentación del informe general y de los informes individuales, la Auditoría Superior dará a conocer a las entidades sujetas de fiscalización el resultado preliminar de la revisión practicada, a fin de que los mismos presenten las justificaciones y aclaraciones correspondientes, las cuales serán valoradas por la Auditoría Superior para la elaboración final de los informes.

"El Auditor Superior del Estado enviará a las entidades sujetas de fiscalización, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores de su entrega al Congreso del Estado, los informes individuales de auditoría, así como las recomendaciones que correspondan en su caso, para que en un plazo no mayor a 30 días hábiles presenten la información necesaria y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, comunicándoles en caso de que no lo hagan serán acreedores a las sanciones previstas en la ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de res-





ponsabilidades ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que prevea la ley.

"La Auditoría Superior, dentro de los 120 días hábiles posteriores a las respuestas que reciba de las entidades sujetas de fiscalización, deberá pronunciarse sobre las mismas y, en caso de no hacerlo, se entenderá que las recomendaciones y acciones promovidas han sido atendidas.

"Tratándose de las recomendaciones sobre el desempeño de las entidades sujetas de fiscalización, éstos deberán precisar a la Auditoría Superior las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

"La Auditoría Superior del Estado deberá entregar al Congreso, el primer día hábil de los meses de mayo y de noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Estatal y municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

"La Auditoría Superior del Estado deberá guardar reserva de sus actuaciones y de sus observaciones hasta que rinda el informe del resultado del análisis de la cuenta pública de que se trate al Congreso del Estado. La ley establecerá las sanciones que correspondan a quienes infrinjan esta disposición;

"En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la Auditoría Superior sólo podrá emitir recomendaciones para la mejoría en el desempeño de los mismos, en términos de la ley; ..."

**66.** Como puede verse, el Congreso Local y la Auditoría Superior del Estado participan de forma coordinada en el procedimiento de revisión de la cuenta pública. En efecto, como lo establece la fracción II del artículo 76 de la Constitución Local, el procedimiento legislativo de revisión comienza con la entrega al



Congreso del informe general y los informes individuales de la revisión de cada una de las cuentas públicas que reciba.

**67.** Así, para que el Congreso Local pueda realizar la revisión de la cuenta pública es necesario que la Auditoría Superior del Estado entregue el informe general y los informes individuales de la fiscalización que realice a cada una de las cuentas públicas.

**68.** Para estar en posibilidad de realizar la revisión respectiva, la fracción VI del artículo 58 dispone que las cuentas públicas del ejercicio fiscal deberán ser presentadas al Congreso a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

**69.** Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas establece que la Auditoría Superior del Estado cuenta con un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública para rendir el correspondiente informe general al Congreso<sup>23</sup> y, por lo que respecta a los informes individuales que concluyan durante el periodo respectivo, deberán ser entregados el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el veinte de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.<sup>24</sup>

**70.** El Congreso Local tiene la obligación de concluir la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados que emita la Auditoría Superior del Estado.

**71.** Conforme al artículo 76 de la Constitución Local, el procedimiento de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado puede iniciar el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y previo a la presentación del informe general y de

<sup>23</sup> **"Artículo 34.** La Auditoría tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para rendir el Informe General correspondiente al Congreso, por conducto de la Comisión, mismo que tendrá carácter público. ..."

<sup>24</sup> **"Artículo 36.** Los informes individuales de auditoría que concluyan durante el periodo respectivo deberán ser entregados al Congreso, por conducto de la Comisión, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública."



los informes individuales, la Auditoría Superior dará a conocer a las entidades sujetas a la fiscalización el resultado preliminar de la revisión practicada, a fin de que los mismos presenten las justificaciones y aclaraciones correspondientes, las cuales serán valoradas por la Auditoría Superior para la elaboración final de los informes.

**72.** El mismo artículo dispone que el auditor superior del Estado enviará a las entidades sujetas de fiscalización, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores de su entrega al Congreso del Estado, los informes individuales de auditoría, así como las recomendaciones que correspondan en su caso, para que en un plazo no mayor a 30 días hábiles presenten la información necesaria y realicen las consideraciones que estimen pertinentes.

**73.** Una vez hecho lo anterior, la Auditoría Superior del Estado contará con un plazo de 120 días hábiles posteriores a las respuestas que reciba de las entidades sujetas a fiscalización, para pronunciarse sobre las mismas.<sup>25</sup>

**74.** Por su parte, los artículos 38 y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas disponen, respectivamente, que la Auditoría Superior del Estado tiene la obligación de dar cuenta al Congreso, a través de los informes individuales, entre otras, de las observaciones a las entidades sujetas de fiscalización que deriven de los procesos y resultados de las auditorías practicadas, así como de informar al Congreso respecto de si se han solventado las mismas. Ello, mediante un informe que será semestral y deberá ser presentado a más tardar el primer día hábil de los meses de mayo y noviembre de cada año.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> **"Artículo 42.** La Auditoría deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de su recepción, sobre las respuestas emitidas por las entidades sujetas de fiscalización en términos del artículo 39 de esta ley, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones."

<sup>26</sup> **"Artículo 38.** La Auditoría dará cuenta al Congreso en los informes individuales de las observaciones, recomendaciones y acciones y, en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los procesos y resultados de las auditorías practicadas."

**"Artículo 39.** La Auditoría informará al Congreso, por conducto de la Comisión, el estado que guarda la solventación de observaciones a las entidades sujetas de fiscalización, respecto a cada uno de los Informes individuales que se deriven de las funciones de fiscalización.



**75.** Ese informe es relevante porque debe contener los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Estatal y municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

**76.** Es decir, el procedimiento concluye con la entrega de los informes en los que se da cuenta que se resarcó el patrimonio de los entes públicos o con las denuncias penales o procedimientos administrativos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos estatales o municipales y a los particulares.

**77.** Conforme a lo desarrollado, es claro que el Congreso Local y la Auditoría Superior del Estado participan de forma coordinada en el procedimiento de revisión de la cuenta pública mediante tareas diferenciadas, pero que de ninguna manera son contradictorias. De esta manera, no se transgrede el principio de certeza jurídica denunciado por el Municipio actor.

---

"Para tal efecto, el reporte a que se refiere este artículo será semestral y deberá ser presentado a más tardar el primer día hábil de los meses de mayo y noviembre de cada año, con los datos disponibles al cierre del primer y tercer trimestres del año, respectivamente.

"El informe semestral se elaborará con base en los formatos que al efecto establezca la Comisión e incluirá invariablemente los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Estatal y Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales, derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, la atención a las recomendaciones, así como el estado que guarden las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa promovidos en términos de la Ley de Responsabilidades y esta Ley. Asimismo deberá publicarse en la página de Internet de la Auditoría en la misma fecha en que sea presentado, en formato de datos abiertos conforme a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas y se mantendrá de manera permanente.

"En dicho informe, la Auditoría dará a conocer el seguimiento específico de las promociones de los informes de presunta responsabilidad administrativa, a fin de identificar a la fecha del informe las estadísticas sobre dichas promociones identificando también las sanciones que al efecto hayan procedido.

"Respecto de los pliegos de observaciones, en dicho informe se dará a conocer el número de pliegos emitidos, su estatus procesal y las causas que los motivaron.

"En cuanto a las denuncias penales formuladas ante la Fiscalía Especializada o las autoridades competentes, en dicho informe la Auditoría dará a conocer la información actualizada sobre la situación que guardan las denuncias penales, el número de denuncias presentadas, las causas que las motivaron, las razones sobre su procedencia o improcedencia así como, en su caso, la pena impuesta."



**78. Mecanismo de revisión ejercido por la Auditoría Superior del Estado a las entidades fiscalizadas a partir de una denuncia ciudadana.** Ahora bien, respecto a la revisión efectuada por la Auditoría Superior del Estado a las entidades fiscalizadas a partir de una denuncia ciudadana debe señalarse que este mecanismo responde a las exigencias establecidas tanto a nivel federal como a nivel local.

**79.** A nivel federal el artículo 74, fracción VI,<sup>27</sup> y 79, fracción I, párrafo quinto<sup>28</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescriben que en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular puede revisar durante el ejer-

<sup>27</sup> "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. ..."

<sup>28</sup> "Artículo 79.

"...

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

"I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

"...

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes ..."



cicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

**80.** Además, se establece la obligación de las entidades fiscalizadas de proporcionar la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, le pueden llegar a ser aplicadas las sanciones previstas en la misma y se señala que la Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

**81.** En concordancia con lo anterior, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 59<sup>29</sup> prescribe que cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, ante la Auditoría Superior de la Federación. Entidad que, previa autorización de su titular podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la cuenta pública en revisión.

**82.** Asimismo, la Ley Federal establece que, de la revisión efectuada, la Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe a la Cámara, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que, en su caso, correspondan para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> **Artículo 59.** Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión.

"Las denuncias podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación."

<sup>30</sup> **Artículo 64.** La Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones señaladas en esta Ley para la realización de las auditorías a que se refiere este Capítulo.



**83.** En concordancia con la regulación federal, el artículo 76, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas establece la facultad de la Auditoría Superior del Estado para revisar el ejercicio del gasto público por parte de los entes sujetos a fiscalización a partir de una denuncia ciudadana, expresamente señala que:

**84.** "Artículo 76 La Auditoría Superior del Estado tendrá a su cargo: ...

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley derivado de alguna denuncia, la Auditoría Superior del Estado, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley, y en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o a la autoridad competente; ..."

**85.** Asimismo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas reglamenta la facultad de la Auditoría Superior del Estado en el entendido de que puede revisar las situaciones irregulares que se denuncien al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de las cuentas públicas en revisión o ya revisadas. Específicamente, su artículo 48<sup>31</sup> establece que cual-

---

"La Auditoría Superior de la Federación, deberá reportar en los informes correspondientes en los términos del artículo 38 de esta Ley, el estado que guarden las observaciones, detallando las acciones relativas a dichas auditorías, así como la relación que contenga la totalidad de denuncias recibidas."

**"Artículo 65.** De la revisión efectuada al ejercicio fiscal en curso o a los ejercicios anteriores, la Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe a la Cámara, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que, en su caso, correspondan para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, conforme lo establecido en esta Ley y demás legislación aplicable."

<sup>31</sup> **"Artículo 48.** Para los efectos de lo previsto en el artículo 76, fracción I, último párrafo, de la Constitución, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta ley. La Auditoría, previa autorización del Auditor, podrá revisar la gestión financiera de las entidades sujetas de fiscalización, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión.

"Las denuncias podrán presentarse al Congreso, a la Comisión o directamente a la Auditoría."



quier persona podrá presentar denuncias cuando considere que existe un manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en el artículo 50 de la propia ley, el cual señala que:

**86.** "Artículo 50. Las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal y en su caso al patrimonio de los entes públicos, en algunos de los siguientes supuestos para su procedencia:

"I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;

"II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;

"III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros;

"IV. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, y

"V. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad sujeta de fiscalización que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

"La Auditoría informará al denunciante la resolución que tome sobre la procedencia de iniciar la revisión correspondiente."

**87.** Ahora bien, conforme al artículo 51 de la propia ley,<sup>32</sup> recibida la denuncia y previo dictamen técnico jurídico, el titular de la Auditoría Local puede autorizar la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea respecto al ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la revisión de la cuenta pública.

<sup>32</sup> "Artículo 51. El Auditor, con base en el dictamen técnico jurídico que al efecto emitan las áreas competentes de la Auditoría autorizará, en su caso, la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión."





**88.** Iniciar la revisión implica revisar determinados rubros de la cuenta pública del ente sujeto a fiscalización, es por ello que las entidades tienen la obligación de entregar la información que les solicite la Auditoría.<sup>33</sup> Una vez recibidas, la Auditoría tiene que elaborar y entregar los informes en los términos del artículo 39 de la misma ley,<sup>34</sup> esto es, informar al Congreso Local, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, el estado que guarda la solventación de observaciones a las entidades sujetas de fiscalización, respecto a cada uno de los informes individuales que se deriven de la auditoría practicada.

**89.** Conforme al artículo 54<sup>35</sup> de la propia ley, de la revisión efectuada, la Auditoría rendirá el informe específico a la Comisión, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que, en su caso, correspondan para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, conforme a lo establecido en esta ley y demás legislación aplicable.

**90.** En el contexto normativo desarrollado, es evidente que la revisión de la cuenta pública realizada por el Congreso Local es distinta a la ejercida por la Auditoría Superior del Estado a partir de una denuncia ciudadana.

**91.** En efecto, mientras la revisión de la cuenta pública realizada por el Congreso responde a una obligación constitucional de fiscalizar el ejercicio del gasto público por parte de los entes sujetos a dicha revisión; la revisión efectuada por la Auditoría Superior del Estado aquí cuestionada se origina a partir de una denuncia

<sup>33</sup> **"Artículo 52.** Las entidades sujetas de fiscalización estarán obligadas a proporcionar la información que les solicite la Auditoría."

<sup>34</sup> **"Artículo 39.** La Auditoría informará al Congreso, por conducto de la Comisión, el estado que guarda la solventación de observaciones a las entidades sujetas de fiscalización, respecto a cada uno de los Informes individuales que se deriven de las funciones de fiscalización. ..."

<sup>35</sup> **"Artículo 54.** De la revisión efectuada al ejercicio fiscal en curso o a los ejercicios anteriores, la Auditoría rendirá el informe específico a la Comisión, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que, en su caso, correspondan para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, conforme lo establecido en esta ley y demás legislación aplicable."



ciudadana que sólo puede proceder en los supuestos específicos del artículo 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

**92.** Es importante observar que si bien el Congreso Local también participa en el mecanismo de fiscalización de los entes sujetos a fiscalización a partir de una denuncia ciudadana; lo objetivamente cierto es que dicha participación no se contrapone al ejercicio de la facultad de revisión ejecutada por la Auditoría Superior del Estado, pues como se dijo, son dos mecanismos de revisión de la cuenta pública diferenciados, uno es el control legislativo y otro es el que ejerce la Auditoría Local a partir de una denuncia.

**B. Análisis de los conceptos de invalidez respecto a los actos reclamados, específicamente, por lo que hace a la orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021**

**93.** Establecido lo anterior, esta Segunda Sala considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Municipio actor respecto a la falta de certeza en el objeto de la visita domiciliaria practicada por las razones que a continuación se desarrollan.

**94.** En el concepto de invalidez referido, el Municipio actor sostiene que la orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021 no señala con precisión qué actos y contribuciones serían comprobados o investigados. En cambio, contiene expresiones genéricas que ocasionan que el Municipio desconozca las obligaciones que a su cargo serán objeto de fiscalización y que los visitantes se ajusten estrictamente a las revisiones ordenadas, lo que se traduce en la transgresión al artículo 16 constitucional.

**95.** Para estar en aptitud de determinar si la orden de visita ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021 carece de certeza en el objeto de revisión, es necesario desarrollar el parámetro de regularidad de ésta.

**96.** En el caso, la orden de visita impugnada por el Municipio actor proviene del ejercicio de facultades de revisión de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas a partir de una denuncia ciudadana que recibió.



**97.** Tal como se expuso, tanto la Constitución Local<sup>36</sup> como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas establecen la facultad de la Auditoría Superior del Estado para revisar el ejercicio del gasto público por parte de los entes sujetos a fiscalización a partir de una denuncia ciudadana; lo anterior, en el entendido de que puede revisar las situaciones irregulares que se denuncien al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de las cuentas públicas en revisión o ya revisadas.

**98.** Específicamente, su artículo 48<sup>37</sup> establece que cualquier persona podrá presentar denuncias cuando considere que existe un manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, siempre y cuando se refieran a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o municipal y en su caso al patrimonio de los entes públicos y además se funde en al menos uno de los supuestos previstos en el artículo 50 de la propia ley, los cuales son limitados, a saber:

I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;

II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;

<sup>36</sup> **"Artículo 76.** La Auditoría Superior del Estado tendrá a su cargo:

"...

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley derivado de alguna denuncia, la Auditoría Superior del Estado, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley, y en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o a la autoridad competente; ..."

<sup>37</sup> **"Artículo 48.** Para los efectos de lo previsto en el artículo 76, fracción I, último párrafo, de la Constitución, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta ley. La Auditoría, previa autorización del Auditor, podrá revisar la gestión financiera de las entidades sujetas de fiscalización, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión.

"Las denuncias podrán presentarse al Congreso, a la Comisión o directamente a la Auditoría."



III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones, entre otros;

IV. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos; y,

V. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad sujeta de fiscalización que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

**99.** Ahora bien, conforme al artículo 51 de la propia ley,<sup>38</sup> recibida la denuncia y previo dictamen técnico jurídico, el titular de la Auditoría Local, puede autorizar la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea respecto al ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la revisión de la cuenta pública.

**100.** En el caso, un ciudadano denunció, ante la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, hechos posiblemente constitutivos de una o varias irregularidades en el ejercicio del gasto público por parte del Ayuntamiento del Municipio de Reynosa Tamaulipas, durante los ejercicios fiscales 2017 y 2018. Debido a lo anterior, el auditor superior del Estado emitió oficio número ASE/0294/2021 por el que instruyó a la Auditoría Especial para Ayuntamientos a realizar la revisión de la gestión financiera correspondiente al citado Ayuntamiento y, además, ordenó se indagara sobre la existencia de las posibles irregularidades denunciadas.

**101.** Así, mediante oficio ASE/AEA/0351/2021, el 9 de febrero de 2021, la titular de la Auditoría Especial para Ayuntamientos ordenó practicar la visita domiciliaria correspondiente al Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, en los siguientes términos:

<sup>38</sup> **"Artículo 51.** El Auditor, con base en el dictamen técnico jurídico que al efecto emitan las áreas competentes de la Auditoría autorizará, en su caso, la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión."

000002

**ASE**AUDITORÍA SUPERIOR  
DEL ESTADO

R. AYUNTAMIENTO DE REYNOSA

2016-2021

**RECIBIDO**  
 11 FEB 2021  
 CONTRALORÍA

AUDITORÍA ESPECIAL PARA AYUNTAMIENTOS

 AYUNTAMIENTO DE LA GUAZACA VIEJA  
 CONTRALORÍA MUNICIPAL DE REYNOSA  
 PRESENTACIÓN E IDENTIFICACIÓN  
 DEL NOTIFICADO, REGISTRO DE  
 DEL PRESENTE, OFICIO NÚMERO  
 ASE/AEN/0351/2021, DE FECHA 09  
 DE FEBRERO DE 2021. Asunto.- Se ordena práctica de visita domiciliaria  
 EL DÍA 11 DE FEBRERO DE 2021

OFICIO: ASE / AEA / 0351/2021

Ciudad Victoria, Tamaulipas, a 09 de febrero de 2021

**DRA. MAKI ESTHER ORTÍZ DOMÍNGUEZ**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL DEL R. AYUNTAMIENTO DE REYNOSA, TAMAULIPAS.**  
**CALLE MORELOS, NUMERO 645, ZONA CENTRO,**  
**REYNOSA TAMAULIPAS; C.P. 88500**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 116 fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76 Fracción I último párrafo de la Constitución política del Estado de Tamaulipas; 1, fracción II, 4 fracción XIII, inciso c); 8, 17, 18, 29, 48, 49, 50, 52, 53 y 90 fracción V, XVIII, XXVII y 91 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, publicada en el anexo del Periódico Oficial del Estado número 10 del 02 de junio de 2017; 9, 11, 14 fracciones IX, X, XVIII y 19 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado; 84 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Tamaulipas; se ordena la práctica de VISITA DOMICILIARIA a la entidad que usted representa; a efecto de llevar a cabo la revisión de distintos hechos relacionados con la denuncia presentada por el ciudadano que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 49 último párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas será denominado A-02, en la cual se señalan presuntas irregularidades; que fue autorizada por el Auditor Superior del Estado y radicada bajo el expediente folio 08/2020.

Por lo anterior con la finalidad de dar cumplimiento a los requisitos contenidos en el artículo 17 de la precitada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, se señala lo siguiente.-

**Entidad sujeta de fiscalización:**

Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Tamaulipas; Calle Morelos, Numero 645, Zona Centro, Reynosa Tamaulipas; C.P. 88500

La revisión se llevará a cabo en el domicilio oficial de la entidad y sus establecimientos, oficinas, locales, instalaciones, talleres, fábricas, bodegas, cajas de valores y a cualquier obra pública programada, contratada y/o ejecutada por la entidad sujeta de fiscalización, en el domicilio en que éstas se realizaron o se debieron realizar con recursos del Ejercicio Fiscal 2017 y 2018.

**Servidores públicos de la Auditoría acreditados:**

Hago de su conocimiento que a partir de la fecha de presentación de esta ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, se llevará a cabo el desarrollo de los trabajos de fiscalización, acreditando para la práctica de las actuaciones al C.P. JESUS GERMAN TRETO DIAZ, C.P. REBECA ELIZABETH GONZALEZ RODRIGUEZ, C.P. VANESSA MARBELLA PESINA SANCHEZ, C.P. MIGUEL ANGEL FLORES ACUÑA, C.P. MIGUEL ANGEL LOPEZ RODRIGUEZ servidores públicos de esta Auditoría Superior del Estado debidamente acreditados, quienes podrán actuar en el desarrollo de la visita de manera conjunta o individualmente, pudiendo ser sustituidos, aumentados en número, según haya la necesidad de hacerlo, por esta Auditoría Especial para Ayuntamientos, previa notificación a la entidad sujeta a fiscalización.



**ASE**  
AUDITORIA SUPERIOR  
DEL ESTADO  
18 Congreso del Estado de Tamaulipas

000603

## AUDITORÍA ESPECIAL PARA AYUNTAMIENTOS

**El objeto y alcance que deban tener:**

Evaluar los resultados de la gestión financiera, si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; si el presupuesto se autorizó, ejerció y registró conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables al ejercicio del gasto público del ejercicio 2017 y 2018.

Solicitud de documentación e información contable y financiera, actas de sesión del cabildo correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 con sus anexos y oficios relacionados, de recursos que se hayan registrado, administrado y ejercido en los términos de las disposiciones legales y normativas aplicables, relacionados con lo denunciado.

Por lo que deberá proporcionar y mantener a disposición de dichos servidores públicos toda la información que corresponda a los conceptos señalados en el párrafo que antecede; sistemas de cómputo y otros medios procesables de almacenamiento de datos; la documentación comprobatoria de sus operaciones; y proporcionar los datos e informes que el citado personal requiera y que tengan relación con el objeto de la visita, asimismo, se les deberá permitir el acceso al domicilio señalado en esta orden y a sus establecimientos, oficinas, locales, instalaciones, talleres, fábricas, bodegas, cajas, en el domicilio en que estas se realizaron o se debieron realizar.

De tal manera y de ser necesario, se solicita se asigne un área de acceso restringido ubicada dentro de sus instalaciones, para que el grupo de auditores desarrolle la revisión correspondiente, otorgándole todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de la presente orden.

Que si apercibido que de oponerse a la práctica de la visita, su desarrollo o no proporcionar la información completa y con oportunidad debida, se aplicaran las medidas de apremio previstas por el artículo 33 de la aludida Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, sin perjuicio de otras sanciones a que pudiera hacerse acreedor.

SU  
TACC



AUDITORIA SUPERIOR  
DEL ESTADO  
AUDITORIA ESPECIAL  
PARA AYUNTAMIENTOS

ATENTAMENTE  
EL AUDITOR ESPECIAL PARA AYUNTAMIENTOS

C.P. AURORA TERESA MORENO GONZÁLEZ

c.c.p. Ing. Jorge Espino Ascanio.- Auditor Superior del Estado.  
c.c.p.- Expediente



**102.** Ahora bien, tal como señala el 48 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, la revisión que efectúe la Auditoría a partir de una denuncia ciudadana tiene que ser sobre rubros distintos a los revisados en la fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal en curso o respecto de ejercicios distintos; lo anterior tanto para evitar reabrir la revisión de una cuenta pública ya revisada como para impedir que el ente sujeto a fiscalización sea revisado dos veces por el mismo rubro.

**103.** Aunado a lo anterior, la orden de visita en donde se contiene la exigencia que deberá atender el ente sujeto a fiscalización debe satisfacer ciertos requisitos para su validez. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por este Alto Tribunal,<sup>39</sup> en el entendido de que, conforme al artículo 16 constitucional, las órdenes de visita domiciliaria expedidas por autoridad administrativa deberán:

- Constar en mandamiento escrito;
- Ser emitidas por autoridad competente;
- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse;
- El objeto que persiga la visita; y,
- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

**104.** Respecto al objeto que persiga la visita resulta congruente exigir que el mismo sea claro para que el ente sujeto a fiscalización conozca con precisión qué es lo que será materia de auditoría y así tener la certeza de que no se está abriendo, nuevamente, la revisión de un rubro de la cuenta pública que ya fue examinado por el mismo órgano.

**105.** De la orden de visita practicada puede apreciarse que el objeto de ésta consistió en:

<sup>39</sup> "VISITAS DOMICILIARIAS, ÓRDENES DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER." [J]; 7a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Volúmenes 193-198, Tercera Parte; página 126, registro digital: 237337.





- "Evaluar los resultados de la gestión financiera, si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, si el presupuesto se autorizó, ejerció y registró conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables al ejercicio del gasto público del ejercicio 2017 y 2018."

**106.** De la simple lectura de dicha orden de visita se observa que contiene un objeto genérico como lo es, comprobar si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; y si el presupuesto se autorizó, ejerció y registró conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables al ejercicio del gasto público del ejercicio 2017 y 2018.

**107.** Un objeto como el referido no genera certidumbre sobre el rubro de la cuenta pública a revisar, en cambio, pareciera dar pie a que revisaría la totalidad de los ejercicios fiscales 2017 y 2018; y es que debe recordarse que la revisión ordenada proviene de una denuncia ciudadana, por lo que la Auditoría Superior del Estado cuenta con elementos suficientes para determinar con precisión qué rubro de la cuenta pública del Ayuntamiento es el que revisará y qué distinto a los que ya revisó de dichos ejercicios fiscales.

**108.** En efecto, conforme al artículo 49 de la ley de la materia,<sup>40</sup> una vez recibida la denuncia, la Auditoría Local realiza un análisis pormenorizado de la misma para determinar su procedencia, pero no sólo eso, sino que, además, solicita al denunciante aportar documentos y evidencias mediante los cuales se pueda presumir el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío, en los supuestos establecidos en esta ley. Asimismo, a la denuncia se le exige identificar el ejercicio fiscal en el que se presentan los presuntos hechos irregulares y la descripción de los mismos.

<sup>40</sup> **Artículo 49.** Las denuncias que se presenten deberán estar fundadas con documentos y evidencias mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío, en los supuestos establecidos en esta ley.

"El escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con los siguientes elementos:

"I. El ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, y

"II. Descripción de los presuntos hechos irregulares.

"Al escrito de denuncia deberán acompañarse los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados. La Auditoría deberá proteger en todo momento la identidad del denunciante."





**109.** Recibida la denuncia, de acuerdo con el artículo 51 de la misma ley,<sup>41</sup> la Auditoría Local realiza un dictamen técnico jurídico, con base al cual, se efectuará la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la cuenta pública en revisión siempre que, se insiste, recaiga sobre rubros distintos a los fiscalizados en los ejercicios anteriores o en curso.

**110.** En congruencia con lo anterior, la orden de visita –y el procedimiento de fiscalización– derivada de una denuncia ciudadana debe estar referida, específicamente, a uno o varios hechos concretos identificados o identificables como lo sería, por ejemplo, señalar el recurso o partida concreta cuyo ejercicio se considera desviado a fines distintos, o el procedimiento de licitación de obra o servicio en el que se aduce la existencia de irregularidades.

**111.** De esta manera, no resulta posible mantener la validez de una orden de visita emitida con un objeto genérico como el referido pues como se dijo, ello implicaría abrir nuevamente la cuenta pública de los ejercicios fiscales 2017 y 2018 transgrediendo el principio de certeza jurídica en contra del Municipio actor. En consecuencia, tanto dicho acto, como los derivados a partir de la orden de visita impugnada deben invalidarse. **Específicamente, se invalidan los actos impugnados siguientes:**

- **La orden de visita contenida en el oficio ASE/AEA/0351/2021 de fecha 9 de febrero de 2021.**

- **El citatorio de espera dirigido a la segunda síndico municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, de fecha 10 de febrero de 2021.**

- **La cédula de notificación de 11 de febrero de 2021, practicada al contralor municipal.**

- **Acta de inicio de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.**

<sup>41</sup> "Artículo 51. El Auditor, con base en el dictamen técnico jurídico que al efecto emitan las áreas competentes de la Auditoría autorizará, en su caso, la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión."



• **Acta parcial de fecha 11 de febrero de 2021, practicada por el auditor adscrito a la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.**

**112.** En razón de la conclusión alcanzada, resulta innecesario analizar los conceptos de invalidez restantes pues no le depararía un mayor beneficio al Municipio actor.

**113.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### **VIII. DECISIÓN**

**114.** Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de las normas generales impugnadas.

TERCERO.—Se invalidan los actos impugnados.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes; devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

