

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 86/2022.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2022

PROMOVENTES: DIPUTADOS Y DIPUTADAS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIOS: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ
CAMILO WEICHSEL ZAPATA**

COLABORADOR: GUSTAVO MELCHOR LÓPEZ NACHÓN

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El día primero de junio de dos mil veintidós fue publicado el Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. por virtud del cual se reformaron diversas normas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua relativas al Poder Judicial local. En consecuencia, un grupo de diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado impugnaron en acción de inconstitucionalidad al procedimiento legislativo que dio origen a dicho decreto. De igual forma, combatieron los artículos 101, en sus fracciones I, II, III, IV y V; 105, fracción IV, segundo párrafo; 108, primer párrafo; y 110, fracción V, de la Constitución del Estado de Chihuahua, así como el artículo Cuarto Transitorio del decreto en cuestión.

Las reformas impugnadas modificaron tres aspectos relativos al Poder Judicial local. Primero, se modificó el esquema que regulaba el proceso de selección de los Magistrados y Magistradas del Tribunal Superior de Justicia. En ese sentido, se eliminó al sistema en que los candidatos eran filtrados en un concurso de oposición y después sometidos a votación por el Congreso del Estado para regresar a uno en que una llamada Comisión Especial, integrada por un representante de cada uno de los Poderes, tiene la encomienda de elegir los perfiles que serán sometidos a votación por el órgano legislativo. Segundo, se aumentó de cinco a siete años el requisito de antigüedad en el ejercicio de la magistratura para acceder al cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Tercero, se abrió la posibilidad de que las y los Consejeros de la Judicatura del Estado se reeligieran en el cargo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	37
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 101, en sus fracciones I, II, III, IV y V; el artículo 105, fracción IV, segundo párrafo; el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Chihuahua, así como el artículo Cuarto Transitorio del Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., publicado el uno de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado. Asimismo, se cuestiona el procedimiento legislativo de dicho Decreto.	38-45
III.	OPORTUNIDAD	La presentación de la demanda y de la ampliación de conceptos de invalidez fue realizada dentro de los plazos legales.	45-46
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	46-47
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las causales de improcedencia aducidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua son infundadas. Por otro lado, se sobresee de oficio por cesación de efectos respecto a todos los artículos impugnados.	48-56
VI.	DECISIÓN	Primero. Se sobresee la presente acción de inconstitucionalidad. Segundo. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.	56-57

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
86/2022****PROMOVENTES: DIPUTADOS Y
DIPUTADAS INTEGRANTES DE LA
SEXAGÉSIMA SÉPTIMA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

**SECRETARIOS: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ
CAMILO WEICHSEL ZAPATA****COLABORADOR: GUSTAVO MELCHOR LÓPEZ NACHÓN**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 12 de marzo del 2025, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 86/2022, promovida por diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en contra del Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintitrés de junio de dos mil veintidós, once diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua interpusieron una demanda de acción de inconstitucionalidad para impugnar el Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., publicado el uno de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la Entidad. En este Decreto, en total, se adicionaron o reformaron los artículos 101, fracciones I, II, III, IV y V; 104, fracción VIII; 105, fracción IV, párrafo segundo; 108, primer párrafo; 109, párrafo primero; 110, fracciones IV, V y XIX y se derogaron los artículos 101, fracción II, párrafo segundo; 109, párrafos segundo y tercero, y 110, fracción I, todos de la Constitución del Estado de Chihuahua, en los que se regula el procedimiento para el nombramiento de magistradas o magistrados del Tribunal Superior, los requisitos para ocupar el cargo del Presidente del Tribunal, la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Local y las facultades del mismo.
2. **Conceptos de invalidez.** En suma, las y los diputados accionantes consideran que, al cambiarse el procedimiento de nombramiento de las magistraturas (prescindiendo totalmente de un concurso de oposición), aumentarse los requisitos para ser Presidente(a) del Tribunal y conceder la posibilidad de que sean reelectos los consejeros de la judicatura, se genera una violación, entre otros, a los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad, acceso a los cargos públicos, independencia judicial y división de poderes. Para justificar esta postura, expusieron los siguientes conceptos de invalidez:
 - a) **PRIMERO.** El procedimiento de designación de Magistrados mediante una Comisión Especial, previsto en los artículos 101, fracciones I, II, III, IV, V, VI y 110, fracción V, reclamados de la Constitución Política del Estado de Chihuahua transgreden los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución General, 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con el principio de progresividad respecto al derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas y la libertad de trabajo. Ellos es así, debido a que elimina los concursos de oposición, así como la atribución del Consejo de la Judicatura para constituirse en Jurado Calificador y, en su lugar, establece la creación de una Comisión Especial integrada por un representante del Ejecutivo, otro del Legislativo y uno del Poder Judicial, la cual tiene la atribución de conformar una terna sometida al Legislativo. El procedimiento suscita entonces una regresión respecto al establecimiento de criterios razonables y objetivos para el nombramiento de magistraturas.

- b) Tras explicar el contenido de los derechos a la igualdad y a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad y libertad, así como al derecho al trabajo, se argumenta que el anterior modelo de designación de magistraturas aseguraba la libre concurrencia de cualquier ciudadano y un concurso de oposición basado en criterios objetivos, de mérito y de capacidad personal. Sin embargo, con la reforma, se instaura un modelo de nombramiento regresivo en tanto elimina los elementos objetivos y el acceso al concurso de cualquier persona de manera directa y lo sustituye por un sistema en el que la elección de una terna que será presentada al Poder Legislativo se hace por una Comisión Especial (integrada por representantes de los tres poderes) que realiza su trabajo sin parámetros objetivos y de forma discrecional.
- c) Citando resoluciones, documentos, sentencias u opiniones de la Corte Interamericana, de la Comisión Interamericana, de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y magistrados, entre otros órganos, se señala que en el plano internacional se ha visto a los concursos de oposición como un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base en el mérito y las capacidades profesionales. En particular, se destaca lo previsto en el Principio 10 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, que “alude las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos”.
- d) **SEGUNDO.** Los artículos 101, fracciones I, II, III, IV, V, VI y 110, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua que establecen como procedimiento para la elección de magistradas y magistrados son contrarios a los artículos 17, 41 y 116, fracción III de la Constitución Federal, y a lo establecido en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- e) El procedimiento vulnera el principio de independencia judicial y división de poderes, en tanto que elimina concursos de oposición que fungían como un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales, a fin de garantizar la independencia necesaria del Poder Judicial. Asimismo, el diseño no es idóneo para el fin buscado en la reforma. Por el contrario, los artículos ocasionan intromisión, dependencia o subordinación, puesto que el Poder Legislativo interviene de manera desproporcionada tanto en la Comisión Especial (mediante un diputado electo por mayoría simple), como en la elección del nombramiento a partir de la terna propuesta. Se permite una injerencia de la mayoría legislativa en un asunto que definitivamente no les compete constitucionalmente, se vulnera el derecho de todas las personas al acceso a la justicia pronta, completa e imparcial.
- f) Se inicia este apartado aludiendo al contenido de la independencia judicial y de la división de poderes. En particular, se citan varios precedentes y tesis de la Suprema Corte en la materia, así como de la Corte y Comisión Interamericana. En especial, se pone énfasis en el criterio establecido en la tesis de rubro “**AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY**” (que fue reiterado recientemente en la controversia constitucional 99/2016), el cual consiste en que los Estados de la República deben garantizar la independencia de jueces y magistrados, lo que significa la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad; esto, a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado.
- g) Atendiendo a lo anterior, los accionantes afirman que en el caso concreto existe una evidente violación a la garantía de adecuado proceso de nombramiento de las magistraturas que compone la independencia judicial; lo cual se traduce en una afectación a la división de poderes (en grado de subordinación). El sistema que se eliminó con la reforma cuestionada se trataba de un genuino concurso de oposición, en el que se calificaban méritos y capacidades profesionales. Mediante éste, además de afianzarse el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad, se otorgaba transparencia, con la finalidad última de procurar la independencia judicial, en tanto que la conformación de las ternas de las magistraturas no recaía en el Poder Ejecutivo.

- h) No obstante, el modelo que se implementa con la reforma es regresivo en torno a la protección de la independencia judicial por múltiples razones:
- Hay discrecionalidad en la integración de ternas al eliminar los concursos de oposición como método para garantizar la idoneidad.
 - El procedimiento le permite integrar las ternas sin una convocatoria que garantice el derecho para acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.
 - Los Poderes Ejecutivo y Legislativo obtienen el control de la decisión al constituir una fuerza mayoritaria en la Comisión Especial, pues al Poder Judicial se le reserva un solo lugar en esa Comisión Especial.
 - La conformación de la Comisión Especial genera suspicacias en la idoneidad de las ternas, pues dos de sus tres integrantes no han sido titulares de un órgano jurisdiccional ni tienen el conocimiento suficiente en la materia para valorar los perfiles más idóneos. No se establecen garantías objetivas de que la propuesta de terna esté integrada por las personas más idóneas para ocupar el cargo de Magistrado.
 - La intervención que tiene la Comisión Especial en el procedimiento para elegir magistrados incide directamente en las garantías judiciales que el Estado mexicano está obligado a respetar. Esto, pues la designación final del magistrado genera una suspicacia indebida que atenta con la independencia judicial al generar un vínculo entre el magistrado designado y los poderes que lo incluyeron en la terna.
 - La intromisión de los Poderes permite la posibilidad a que los magistrados electos bajo ese mecanismo puedan formar parte de los órganos administrativos e intervengan en esas decisiones que sólo atañen al Poder Judicial.
 - Los magistrados locales no intervienen en el procedimiento de nombramiento de sus pares, pues únicamente hay un solo representante del Poder Judicial en la Comisión Especial.
 - No es constitucional que las decisiones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales de los Poderes Judiciales Estatales queden, por cualquier razón, al arbitrio de otros órganos del Poder Local, en detrimento de la independencia judicial.
 - El mecanismo es engañoso al transfigurar las bases constitucionales que rigen los Consejos de las Judicaturas locales, pues permite a la Comisión Especial realizar funciones que le corresponderían al Consejo de la Judicatura, pero sin sujetarse a las bases de conformación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los criterios jurisprudenciales.
 - También es engañosa la circunstancia de que las determinaciones de la Comisión Especial sean irrecurribles, pues permite realizar funciones que anteriormente le correspondían al Consejo de la Judicatura, pero sin sujetarse a que sus decisiones sean revisables a través del recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 259 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en relación con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 106 de la Constitución Política de Chihuahua. Esto además trastoca la orden que se dio por la Suprema Corte en la controversia constitucional 179/2017.
 - El mecanismo de la Comisión Especial es un sistema engañoso que distorsiona la naturaleza y fines de las funciones administrativas en el Poder Judicial y provoca un deficiente e incorrecto desempeño de las funciones del Poder Judicial en detrimento a su autonomía e independencia judicial.
 - Viola el principio de carrera judicial al dar preferencia a que la primera terna se integre con personas externas y no con funcionarios que prestan con eficiencia, capacidad y probidad sus servicios en la administración de justicia.
 - También es violatorio al principio de carrera judicial al limitar la participación de funcionarios judiciales solo en la mitad de las ternas correspondientes, lo que genera desigualdad al establecer ternas exclusivas para externos que limitan la participación de funcionarios judiciales.

- i) **TERCERO.** El artículo 105, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el cual establece como requisito para presidir el Tribunal Superior de Justicia contar, al día de la elección, con una antigüedad mínima de siete años en el ejercicio de la magistratura, es contrario a los artículos 1, 5 y 14, 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- j) Dicha norma vulnera el principio de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas y la libertad de trabajo, toda vez que la antigüedad mínima que contemplaba previamente la legislación era de cinco años. La modificación no se basó en criterios razonables y objetivos, y tiene como efecto la exclusión injustificada en el acceso al cargo público de Presidencia del Tribunal de Justicia.
- k) Asimismo, se transgredió el principio de irretroactividad de la norma y de seguridad jurídica. Ello, pues el derecho adquirido para acceder a la Presidencia por parte de los magistrados que contaban con más de cinco y menos de siete años de ejercicio en el ejercicio de la magistratura al momento de la entrada en vigor de la norma fue restringido por una normatividad ulterior sin una justificación razonable y objetiva.
- l) Por otra parte, **la fracción III del artículo 101** dispone que las ternas se integrarán alternadamente con personas que presten sus servicios en la administración de justicia y luego con personas externas a dicho Poder, mientras que **el artículo cuarto transitorio** del Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., establecen que la Comisión Especial integrará la primera terna para ocupar la plaza de la magistratura correspondiente con personas externas al Poder Judicial, de acuerdo con los parámetros establecidos en ese mismo Decreto.
- m) Estas disposiciones violan el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, específicamente el principio de carrera judicial, toda vez que limita a los funcionarios judiciales que prestan con eficiencia, capacidad y probidad sus servicios en la administración de justicia a que puedan participar en la totalidad de las ternas y transitoriamente se da preferencia a que la primera terna se integre con personas externas y no con funcionarios judiciales.
- n) Del texto del artículo 116, fracción III, de la Constitución se desprenden varios principios constitucionales implícitos, como el de carrera judicial que se caracteriza por la institución de criterios reguladores del ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales en los cargos que les son conferidos y cuya finalidad tiende a garantizar en beneficio de la sociedad, y no personal del funcionario judicial, una administración de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita conforme a lo regulado por el artículo 17 del Pacto Federal.
- o) Sin embargo, las disposiciones que se impugnan contravienen con el principio de carrera judicial y desincentiva a los funcionarios judiciales que se desempeñan con absoluta eficiencia, capacidad y probidad en la administración de justicia, pues con todos los razonamientos expuestos en este medio de control de constitucionalidad pone de manifiesto un mecanismo diseñado para cumplir exigencias políticas al exterior del Poder Judicial y por ello desvinculado con el principio de carrera judicial, lo que merma la independencia judicial en la promoción de sus integrantes.
- p) **CUARTO.** El artículo 101, fracción I, que establece que el Ejecutivo interviene en la Comisión Especial mediante el nombramiento de un representante viola los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, al verse vulnerados los principios de representatividad, democracia, soberanía popular e independencia judicial.
- q) El procedimiento de conformación del Tribunal Superior de Justicia del estado de Chihuahua potencialmente podría recaer en cualquier persona sin legitimidad democrática de por medio designada, sin parámetros objetivos y razonables, lo que consecuentemente vulneraría la Independencia judicial.
- r) **QUINTO.** La reforma al párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Local, consistente en el establecimiento de la figura de la reelección en el cargo de consejeros, actualiza una violación a la supremacía constitucional, división de poderes, autonomía e independencia judicial y al derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

- s) Concepto de invalidez que se formula retomando los razonamientos sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y se acumulada 105/2021.
- t) Retomando los razonamientos de inconstitucionalidad, el artículo 108 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, que prevé la reelección de los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, viola los y las siguientes disposiciones constitucionales, como en términos de los siguientes numerales:
- Se viola el párrafo quinto del artículo 100 de la Constitución Federal, que prohíbe la reelección de los consejeros de la judicatura federal.
 - Se transgreden los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, establecidos en el artículo 133 de la Constitución Federal.
 - Se viola el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal; asimismo, se transgrede los principios de autonomía e independencia judicial establecidos en la fracción III de la Constitución Federal.
 - Se viola el derecho al acceso a cargos públicos y la seguridad jurídica para acceder a esos cargos de conformidad con los siguientes razonamientos.
 - Tratándose de Consejeros designados por el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en esta designación no se emite convocatoria dirigida a la sociedad que garantice la oportunidad de participar en igualdad de condiciones para ocupar el cargo de consejero, lesionando el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Además, se impide el relevo generacional en el ejercicio de cargos públicos, más considerando que el plazo de cinco años es un periodo objetivo y suficiente para representar a la sociedad civil como consejero.
 - El límite a la no reelección persigue un fin constitucionalmente válido, al permitir renovación en el cargo.
 - Tratándose de consejeros designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se abre la posibilidad del ejercicio de un periodo desproporcionado y excesivo, tomando en consideración que los magistrados son designados para un único periodo de quince años, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política del estado de Chihuahua. Por ello, de permitir la reelección, se abre la puerta a que la mayoría de sus periodos sean ejercidos en el Consejo de la Judicatura y no en la magistratura; con lo cual se obstaculiza el cumplimiento del principal encargo de la magistratura: la debida impartición de justicia en favor de la sociedad.
 - Aunado a lo anterior, se impide que otros puedan ejercer esa función ya que ejercieron diez de los quince años. El plazo de cinco años es un periodo objetivo y suficiente para representar al Pleno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia como integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado.
 - Más allá de que la reelección es inconstitucional, existe una aplicación ilegal y arbitraria en detrimento del Poder Judicial. No sólo hay un Congreso local que excede los límites y prohibiciones que señala la Constitución Federal, sino que de igual manera el Pleno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de manera ilegal y arbitraria, abusa del derecho para reelegir a un consejero que resulta inelegible (se explica el caso de un Consejero que, tras la reforma impugnada, fue incorrectamente reelegido por parte del Pleno del Tribunal Superior de Justicia).
3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo del treinta de junio de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 86/2022 y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que fungiera como instructor del procedimiento.
4. **Ampliación de la demanda.** Con fecha de siete de julio de dos mil veintidós, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Corte un escrito de ampliación de conceptos de invalidez, el cual había sido enviado a través del Servicio Postal Mexicano el día treinta de junio de dos mil veintidós. En este documento se plantearon los siguientes argumentos adicionales:
- a) **PRIMERO.** La norma que se reclama inválida por inconstitucional emanó de un proceso legislativo que violentó los principios de transparencia, máxima publicidad, participación ciudadana y rendición de cuentas.

- b) Durante la 21ª reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua, que tuvo lugar el veintiocho de abril de dos mil veintidós, se dio entrada a la *Iniciativa con carácter de decreto, a fin de reformar la Constitución Política del Estado de Chihuahua en algunas disposiciones que tienen relación con el procedimiento de selección de magistrados y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como fortalecer y democratizar los trabajos del Consejo de la Judicatura*, que presentó el diputado Mario Humberto Vázquez Robles, de la Fracción parlamentaria del partido Acción Nacional el 12 de abril del año en curso, que se tornó a dicha comisión en esa misma fecha y que fue identificada bajo el número 942.
- c) Durante la sesión, según consta en la minuta correspondiente, la diputada Amelia Deyanira Ozaeta Díaz, solicitó se invitara a funcionarios judiciales para escuchar su opinión. Petición a la que se adhirió la diputada Georgina Alejandra Bujanda, ante lo cual el diputado Presidente de la Comisión, Omar Bazán Flores, instruyó que para la siguiente reunión se invitara a personas funcionarias del Poder Judicial. De esta forma, las personas integrantes de la Comisión en cita reconocieron la importancia del Parlamento abierto. Sin embargo, la iniciativa no se discutió en la siguiente sesión.
- d) Luego, en sesión que tuvo verificativo el 11 de mayo del presente año, la referida Comisión dio entrada a la iniciativa 1001, que se presentó y se turnó el día inmediato previo por la fracción parlamentaria de MORENA y por mayoría de votos se ordenó acumular la 942. Sin embargo, el diputado Presidente de la Comisión aludió que se procederá a su votación durante la siguiente sesión. Es decir, pasó por alto el Parlamento abierto previamente ordenado.
- e) El 12 de mayo del presente año, la Comisión discutió las iniciativas acumuladas 942 y 1001 y a la solicitud del diputado Óscar Castrejón Rivas se ordenó la celebración de una mesa técnica con presencia de barras y colegios de abogados, así como de alguna organización de magistradas y magistrados, la cual se aprobó por unanimidad. Finalmente, el 16 de mayo del presente año tuvo verificativo el Parlamento abierto ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- f) Durante la sesión, el licenciado Mario Valenzuela Castillo, Presidente del Colegio de Abogados AC, hizo ver que el día siguiente se votarían las iniciativas. Al respecto, el diputado presidente, Omar Bazán Flores, aseveró en el sentido de que el día siguiente no habría reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Sin embargo, el propio diputado Bazán Flores, actuando de manera conjunta con la Secretaria de la Comisión, diputada Adriana Terrazas Porras, convocó a sesión para el día siguiente sin notificar a las personas especialistas que acudieron al Parlamento abierto, a pesar de que se les aseguró que serían llamadas. Incluso se evadió su presencia, pues convocó a las 14:00 y/o al término de la sesión, sin indicar a qué sesión se refería, creando con ello una absoluta falta de certeza jurídica.
- g) Luego del registro del Acta de la sesión del 17 de mayo del año en curso, se advierte que no inició la hora convocada. En ella, la diputada Adriana Terrazas Porras solicitó posponer la votación a efecto de analizar las propuestas que se presentaron, mientras que el diputado Óscar Castrejón Rivas solicitó continuar con la escucha de personas expertas. No obstante, la moción fue votada en sentido negativo por mayoría de votos y el dictamen se aprobó, por lo que se remitió el Pleno del Congreso del Estado. De esta forma, en la sesión inmediata posterior del Pleno del Congreso del Estado, que tuvo verificativo el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, votó las iniciativas en el sentido favorable.
- h) El proceso legislativo descrito resulta incompatible con el principio rector del Poder Legislativo del Estado consistente en actuar como Parlamento Abierto, previsto en los artículos 40 Bis de la Constitución Local y 15 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Resultó evidente que frente a la inconformidad que colectivos de personas, abogadas y funcionarios judiciales, se optó por anular su opinión haciéndoles creer que se desarrollaría un proceso legislativo participativo e incluyente, cuando en realidad de manera inmediata posterior se citó a una nueva jornada que se celebró el día siguiente, previo a la hora convocada, con el evidente propósito de evitar su comparecencia, dado que la iniciativa se votó sin modificaciones, o sea, sin tomar en cuenta sus opiniones.

- i) Así, la mayoría parlamentaria actuó en contra de la opinión ciudadana y evadió que pudiera robustecerse con la de diversos actores sociales, como era previsible que ocurriría sin que esbozara argumento alguno para refutar los argumentos que se vertieron en contra de la iniciativa. Además, se llama la atención del Alto Tribunal sobre el hecho de que no existe motivación que justifique la incorporación del dictamen en el orden del día como un asunto especial urgente a ser tratado.
- j) El órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentran cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior, toda vez que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido su condición de representantes de los ciudadanos.
- k) **SEGUNDO. La norma que se impugna resulta violatoria del principio de transparencia y máxima publicidad por no tratarse de una norma que garantice a la sociedad, desde su configuración, normas claras, así como un procedimiento ausente de politización en los nombramientos.**
- l) Esto es, el artículo 101, en sus fracciones I a V, de la Constitución Local. En el caso concreto no sólo se alega que el proceso legislativo de la reforma impugnada, al no cumplir con las exigencias reguladoras de un parlamento abierto, vulneró la legalidad y los principios de transparencia y máxima publicidad que deben imperar en todo acto de autoridad para favorecer el acceso a la información, tanto en su vertiente individual como social, sino que la misma norma impugnada tampoco cumple con estos principios.
- m) Se debe puntualizar que el proceso mediante el cual se regula la selección de magistrados no preserva la transparencia que debe imperar en todo acto de autoridad, lo cual también constituye una violación a la igualdad de trato de todos los aspirantes al cargo.
- n) Se destaca que el proceso normado por la reforma se tilda de inconstitucional, pues atenta en contra de los principios de transparencia y máxima publicidad por tres aspectos torales: a) la ausencia de claridad en la redacción de la norma; b) la falta de un cuerpo decisorio plural pero con mayor conformación de personas integrantes del Poder Judicial y con la participación de personas abogadas y c) la ausencia de un procedimiento por medio de criterios objetivos.
- o) **TERCERO. La reforma que se declara inválida es inconstitucional por ir en contra de las garantías de independencia judicial, particularmente en su dimensión individual.** La reforma constitucional constituye una clara intromisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el Judicial. Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite a los constituyentes estatales diseñar sus propios modelos para la selección de las magistradas y los magistrados integrantes del Poder Judicial, esto no se traduce en que su regulación carezca de límites.
- p) Previo a la reforma constitucional cuya invalidez se hace valer, el proceso para la selección de personas magistradas corría a cargo del Consejo de la Judicatura, mientras que en el texto vigente lo deja en manos de un ente político compuesto por una persona emanada de cada poder, sin importar su perfil. Así, el constituyente local se apartó del deber de que los procesos de selección de personas juzgadoras de primera o de segunda instancia corran en concursos abiertos organizados por un ente integrado, por lo menos en su mayoría, de personas juzgadoras, para pasar a uno en el que sólo uno de sus integrantes lo es.
- q) De la lectura del precepto impugnado se advierte la desaparición del concurso de méritos y la exposición de motivos nada dice al respecto por una razón muy sencilla: no hay argumento que permita pensar que la eliminación de una evaluación de perfil, conocimientos y habilidades constituye un mecanismo adecuado para fortalecer las garantías judiciales. Lo que se busca es claro: designar personas que no están calificadas para el cargo, sin importar la grave afectación que se causará a la impartición de justicia.
- r) **CUARTO. La norma que se reclama inválida es inconstitucional por no garantizar el acceso al Poder Judicial en condiciones generales de igualdad.** Esta no establece que deba emitirse una convocatoria, ni tampoco un concurso de oposición para la integración de las ternas para ocupar el cargo de Magistrada o Magistrado, con lo que la selección queda a

discreción del órgano político que se denomina Comisión Especial. Los estándares internacionales son consistentes en establecer que los concursos de oposición y méritos en donde se evalúe la capacidad profesional del postulante y se garantice su anonimato pueden ser medios transparentes e idóneos para seleccionar a los candidatos a jueces.

- s) **QUINTO. La norma que se impugna va en contra del principio de progresividad de los derechos humanos, en tanto que representa un retroceso a la protección y garantías que existían sobre la independencia judicial en Chihuahua.** La reforma que se reclama inconstitucional es incompatible con la progresividad de las garantías que existían y fueron derogadas sobre la independencia judicial. Particularmente en cuanto a la no intervención de otros poderes en la selección de personas para funciones jurisdiccionales y la eliminación de la convocatoria y concurso de oposición para la selección de los perfiles más adecuados a través de un mecanismo objetivo. Este retroceso ocurre sin que medie justificación lógica, suficiente o adecuada para ir en sentido contrario a lo antes establecido, lo que claramente va en contra del principio de progresividad.
5. **Admisión de la demanda.** Por acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós, se dio cuenta al Ministro Instructor de los referidos escritos de demanda y ampliación, quien **admitió** a trámite la acción de inconstitucionalidad. Consecuentemente, le solicitó informes al Poder Ejecutivo y al Congreso, ambos del Estado de Chihuahua. Asimismo, dio vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
6. **Informe del Poder Legislativo.** Substanciado el procedimiento, el titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado de Chihuahua, en representación del Congreso del Estado, dio contestación a los conceptos de invalidez en los siguientes términos.
- a) **En relación con el primer concepto de invalidez.** Divide el argumento de la parte actora y, por lo tanto, su contestación en dos temáticas. En primer lugar, atendiendo los argumentos según los cuales la reforma es contraria al derecho a la igualdad. En segundo lugar, dando contestación a los argumentos que estiman a la reforma como violatoria del principio de progresividad.
- b) *Derecho a la igualdad.* Contrario a lo que arguye la parte actora, el legislador en todo momento veló por proteger el derecho a la igualdad. El propósito del Legislador local fue precisamente la eliminación de los concursos de oposición no para limitar el acceso a los ciudadanos de cubrir un cargo público, sino todo lo contrario, para abrir el panorama a fin de que se privilegie en todo momento la oportunidad de que las personas trabajadores del Poder Judicial Local que hayan tenido una trayectoria meritoria y que hayan prestado sus servicios dentro de dicha dependencia que por su eficiencia y probidad en la administración de justicia sean merecedoras de ocupar un cargo público.
- c) *Violación al principio de no regresividad.* Como se señaló previamente, las reformas a la Constitución del Estado de Chihuahua no vulneran el principio de progresividad de los derechos humanos, pues contrario a lo planteado, el Legislador local lo que realizó es ampliar la posibilidad de acceso al cargo público con el fin de incentivar la carrera judicial de los aspirantes, respetando en todo momento las capacidades y méritos que los mismos puedan llegar a tener a fin de ofrecerlos a la sociedad como parte del compromiso público.
- d) Si bien la Constitución enmarca ciertos principios dirigidos a que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales locales, de ninguna parte se desprende que el establecimiento de concursos de oposición para ocupar cargos públicos de las Magistraturas del Poder Judicial. Queda entonces, al arbitrio de cada entidad decidir la forma de designación de estos funcionarios, siempre y cuando sean respetadas las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales.
- e) **En relación con el segundo concepto de invalidez.** Se estima que la reforma constitucional analizada no vulnera la independencia y autonomía judicial del Estado de Chihuahua.
- f) En efecto, el nuevo proceso de designación de magistrados del Poder Judicial tiende a satisfacer las sociedades constitucionales y democráticas de todo Estado de Derecho, pues la eliminación de los concursos de oposición no es un acto legislativo que violó un mandato constitucional, ya que la Constitución Federal establece las bases mínimas y fundamentales

en las que los Estados deben partir a fin de fortalecer la Independencia judicial. Sin embargo, como se señaló, no existe mandato expreso constitucional que obliga a los Estados de la República a establecer, sí o sí, los concursos de oposición como medio idóneo para el fortalecimiento del Poder Judicial.

- g) Contrario a lo que deducen los accionantes, la reforma constitucional del Estado de Chihuahua reconocen su plenitud, las capacidades, cualidades, perfiles, trayectoria, reconocimiento, conocimiento, aptitudes y el respeto al principio de carrera judicial de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pues así lo establece la propia constitución local en sus numerales reformados, que resalta que las personas aspirantes al cargo deben cumplir los requisitos del artículo 94 de la propia norma, así como integrar la terna correspondiente únicamente con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial y en otro sólo con personas externas a dicho poder de manera alternada, especificando que la terna conformada con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial será compuesta por aquellas que son merecedoras por su eficiencia y probidad en la administración de justicia y la conformada por personas externas al poder judicial, compuesta por aquellas que sean merecedoras por su honorabilidad, competencia y antecedentes en la profesión jurídica. Así, cumpliendo los requisitos señalados, todo ciudadano podrá aspirar a ser candidato a la terna que propondrá la Comisión Especial, y esa Comisión deberá observar las cualidades de los aspirantes al momento de proponerla al Congreso del Estado para su votación.
- h) Por otra parte, el derecho a la igualdad no implica que toda persona, independientemente de sus cualidades, pueda ser elegida para ejercer un determinado cargo público, ya que sólo pueden serlo aquellas que reúnan las calidades exigidas, ya sea en la propia Constitución o bien por la ley secundaria. Por lo que, como se evidenció la reforma constitucional no vulnera el principio de independencia del Poder Judicial del Estado.
- i) Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez, los accionantes alegan que el mecanismo de elección de los magistrados en el cual interviene la Comisión Especial es contrario a la independencia y autonomía del Poder Judicial, pues intervienen personas extrañas designadas por el Ejecutivo y el Legislativo. Tal argumento es infundado, como se analizará de una interpretación teleológica y progresista del nuevo proceso constitucional. En efecto, el nuevo mecanismo de selección para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia actualmente está regulado de forma diversa al anterior, a fin de evitar arbitrariedades en la designación de los funcionarios. Con el nuevo proceso lo que se pretendió fue, precisamente, evitar favoritismos dentro de la selección del nuevo funcionario.
- j) A su vez, el Poder Legislativo de Chihuahua señala, a modo de ejemplo, los mecanismos para las designaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que ninguno de los anteriores implementa un sistema de concursos de oposición. Más bien, lo que sí se presenta es que, contrario a lo que aducen los accionantes, en la designación de magistrados a nivel local y federal siempre intervienen los otros dos poderes.
- k) Siguiendo esa misma línea argumentativa, en el mismo concepto segundo de invalidez los accionantes realizan afirmaciones en particular las cuales se contestarán una a una.
- i. Que el mecanismo de composición de la Comisión Especial implica:

El control del Poder Ejecutivo y Legislativo en la decisión ya que son “mayoría”.

- Dicho argumento es contrario a la finalidad y entendimiento de la división de poderes pues lo que se buscó con la integración y participación de los tres poderes fue precisamente promover el equilibrio, teniendo plena libertad tanto el Ejecutivo como el Judicial y el Legislativo de emitir su opinión y criterios a tomar en cuenta al momento de proponer la terna ante el Congreso del Estado. Siendo éste quien pueda ratificar o no con base en las facultades constitucionales de nombramiento soberano establecidas en el artículo 64 de la Constitución Local. Además, el propósito de la Comisión Especial es que ahí sea la etapa donde se analice si la persona aspirante cumple con las exigencias constitucionales locales y federales para ocupar el cargo y así el Congreso del Estado poder ratificar o no dicho nombramiento.

- ii. **Que la conformación de la Comisión Especial genera suspicacias en la idoneidad al momento de elegir al candidato para conformar la terna pues el representante del Ejecutivo y del Legislativo no han sido titulares ni tienen conocimientos en la materia jurisdiccional.**
- Lo anterior resulta inoperante, pues considerar lo anterior implicaría afirmar que, en el caso Federal, el Ejecutivo como no ha sido titular de un órgano jurisdiccional o local está impedido para proponer a un Ministro de la Suprema Corte, lo cual es un argumento poco sostenible.
- iii. **Que la designación del Magistrado genera una suspicacia indebida que atenta con la independencia judicial, ya que el Congreso del Estado puede aprobar o rechazar la terna sin estar vinculado a aceptarla.**
- Tal argumento resulta infundado pues, constitucionalmente, a nivel local y federal es a los Congresos a los que se les encomienda la facultad para ratificar o no los nombramientos.
- iv. **Que la reforma no establece un recurso judicial en contra de las determinaciones en la Comisión Especial, por lo que vulnera el derecho humano a un recurso judicial efectivo.**
- Tal argumento deviene infundado por las consideraciones que a continuación se proponen. De la controversia constitucional 179/2019, en la que participó el Estado de Chihuahua, el Alto Tribunal estableció que era necesario el reconocimiento de un recurso judicial en contra de las determinaciones del Consejo de la Judicatura del Estado.
 - No obstante, no debe pasar desapercibido que, ni en el procedimiento de selección y propuesta de la terna anterior ni en el actual, se establecía propiamente un recurso para el nombramiento y designación de un funcionario público como en el caso de un Magistrado, pues aunque las resoluciones del Consejo son impugnables en términos de la ley, no es éste quien nombra al funcionario sino solo lo evaluaba y lo proponía. Por lo que, como se analizó, la reforma constitucional sí cumplió con los principios constitucionales para garantizar la autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado.
- l) **En relación con el tercer concepto de invalidez.** Los argumentos de la parte actora son infundados, con base en las consideraciones que a continuación se arguyen.
- m) En primer lugar, el argumento de los accionantes relativo que existen personas dentro del Poder Judicial siendo magistrados y ya contaban con la edad necesaria para ser candidatos, en realidad no vulnera el principio de retroactividad de la ley, puesto que en realidad no tienen un derecho adquirido verdadero en su esencia, sino una mera expectativa del mismo.
- n) En segundo lugar, el propósito del legislador, al establecer transitoriamente que la primera terna se integra por personas externas al poder judicial, contrario a lo que deducen los accionantes, es constitucional. En efecto, es un hecho notorio por todo el gremio jurídico que mayormente en las designaciones de las magistraturas correspondientes se eligen preferentemente a los empleados del poder judicial con trayectoria, lo cual sin lugar a duda es un motivo razonable, objetivo y eficaz, pues así se alcanzan los fines constitucionales pretendidos por el legislador local y federal. Los accionantes pretenden considerar el artículo cuarto transitorio en el sentido de excluir injustificadamente al gremio trabajador del poder judicial del Estado y así contravenir los principios de carrera judicial e igualdad. Cómo se adelantó, tal punto es infundado por las siguientes razones.
- o) Se entiende que el propósito legislador local fue privilegiar a un grupo determinado, personas externas al poder judicial, a fin de que la primera terna compuesta sólo se integrada por ellos debido a la desigualdad de trato y oportunidades que tienden a sufrir los aspirantes externos frente a los internos del Poder Judicial. Es decir, se trata de una acción afirmativa.

- p) Para reforzar lo anterior, se procederá a realizar el test de proporcionalidad propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de justificar la intervención a los derechos fundamentales alegados. En primer lugar, se estima que la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido, al buscar la igualdad material y sustantiva de las personas a acceder a cargos públicos en términos de los artículos 4 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal. Asimismo, se concluye que la medida legislativa supera la idoneidad constitucional requerida pues, el legislador local con tal determinación temporal pretende contribuir en la igualdad material y real a la que se enfrentan las personas externas por existir, al menos en el Estado de Chihuahua, un evidente desequilibrio entre los empleados del Poder Judicial y los externos aspirantes que también cuentan con las capacidades y méritos requeridos para ocupar los cargos de Magistrados.
- q) Ahora, previo al examen de necesidad, se expone cuál es la situación actual del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. En concreto, sobre cuál ha sido la trayectoria profesional de los veintinueve magistrados que integran al Tribunal Superior de Justicia. De los anteriores, se constata que sólo cinco de ellos no cuentan con carrera judicial, sino que fueron personas externas que se les reconoció por sus capacidades y méritos. Por lo que la medida optada por el legislador es una medida necesaria constitucionalmente a fin de romper con la brecha desmedida que existe en el caso particular, sin que exista una medida menos lesiva para los derechos en colisión; al ser la medida adoptada de carácter temporal.
- r) En cuanto al examen de proporcionalidad en estricto sentido, la afectación alegada al principio de carrera judicial establecido en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal y a la igualdad de oportunidades que alegan la parte actora a favor de los empleados del Poder Judicial local, este órgano considera leve la intervención, pues como se expuso, las acciones positivas entre las desigualdades sociales no sólo de derechos, sino de hecho, como en el caso acontece y con base en la realidad que vive el Tribunal Superior de Justicia respecto al perfil de los magistrados del mismo, siempre se ha inclinado y favorecido a los empleados que contaron con carrera judicial excluyendo, sin causas justificadas, razonables ni constitucionales, a los aspirantes externos en una mayor medida, por lo que el daño ocasionado a los aspirantes externos se considera grave.
- s) Así, con la medida legislativa transitoria para la conformación de la primera terna que esté conformada por personas externas al poder judicial, equilibrará la balanza al menos un poco, pero con resultados cada vez más óptimos.
- t) **En relación con el cuarto concepto de invalidez.** El planteamiento es infundado, toda vez que la función de la Comisión especial no es como tal, realizar el nombramiento a la persona candidata, sino sólo proponerlo.
- u) Ahora bien, el Ejecutivo del Estado tiene facultades legales y constitucionales para encomendar a una persona denominada Secretario General de Gobierno, el cual tiene el deber de representar al Ejecutivo en los negocios administrativos e incluso por cuestiones de ausencia. Por lo que el contrario, lo que deducen los accionantes el Secretario General de Gobierno es la persona encomendada constitucional y legalmente para representar el Ejecutivo en las cuestiones administrativas o de elección como en específico en la designación de las magistraturas del Poder Judicial.
- v) Lo anterior no vulnera los principios de representación y democracia, pues constitucionalmente el Ejecutivo es elegido por el pueblo soberano.
- w) **En relación con el quinto concepto de invalidez.** La posibilidad de reelección de los consejeros que integran el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chihuahua no es inconstitucional. En efecto, los accionantes señalan que la Constitución Federal no establece una prohibición expresa que impide a los Consejeros locales reelegirse.
- x) Por lo anterior, las legislaciones estatales tienen libre facultad configurativa dentro de sus regímenes interiores siempre y cuando no vulneren la esfera federal; por lo que la posibilidad de reelección de los Consejeros no es contraria a una disposición como tal expresa en la Constitución Federal que obligue a los Estados a considerar tal precepto como obligatorio, pues la Suprema Corte estableció ciertos principios que los Consejeros de la Judicatura locales deben cumplir para satisfacer las exigencias constitucionales del Constituyente Federal. Principios en los que en ningún momento se estableció, reiteró o extrajo la prohibición expresa de la posibilidad de reelegir a los Consejeros.

- y) Los funcionarios que integran el Consejo de la judicatura del Poder Judicial del Estado deben tener los mismos derechos que los cargos de magistrados, pues es primeramente requisito ser uno de ellos, hablando de los integrantes del Poder Judicial Local, por lo que su designación como Consejero no demerita excluye, deja en segundo plano, minimiza su función como magistrados del Tribunal Superior, pues:
 - i. Diversa persona estaría ocupando su cargo hasta en tanto cumple con el diverso en el Consejo.
 - ii. El cargo de Consejero no excluye o merma al jurisdiccional, pues aquél está sujeto a éste.
 - iii. El principio de reelección del funcionario público apunta su desempeño y evaluación en su encargo, a fin de privilegiar y reconocer su aportación dentro de una institución.
 - iv. La reelección no vulnera la supremacía constitucional, pues la legislación local prevé los requisitos mínimos en los que se desenvuelve el Consejo de la judicatura estatal, sin contravenir expresamente una prohibición específica a los Estados respecto a su elección.
 - v. Al reconocer la eficiencia y aportación, tal y como se justificó en la exposición de motivos, se privilegió la experiencia y conocimiento en el cargo.
 - vi. Todo lo anterior es acorde a los principios rectores del artículo 116, fracción III, pues se vela por la carrera judicial, reconocimiento al mérito y el derecho a la reelección al cargo público del funcionario.
- z) Por lo que respecta a la ratificación de Consejero realizada al magistrado Luis Villegas Montes, es de destacarse que tal ratificación se realizó con base en la legislación local vigente al momento de su reelección, considerando cada una de las directrices apuntadas anteriormente, las cuales comprenden su reconocimiento en la aportación judicial y su desempeño en el cargo como Consejero del Consejo de la Judicatura del Estado.

7. Por otra parte, en relación con la **ampliación de la demanda**, el Congreso del Estado de Chihuahua dio contestación únicamente a la cuestión relativa a que el proceso legislativo fue violatorio de los principios de transparencia, máxima publicidad y participación ciudadana, pues estimó que las demás cuestiones ahí abordadas no son más que reiterativas de los conceptos de invalidez que habían sido expuestos en la demanda inicial. En cuanto a este novedoso argumento de invalidez se refiere, el Congreso del Estado lo considera infundado por las siguientes razones:

- a) En su escrito de ampliación, los accionantes narran claramente que durante la vigésima primera reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, se dio entrada a la iniciativa con carácter de Decreto a fin de reformar la Constitución Política del Estado en lo relativo al procedimiento de selección y nombramiento de Magistrados del Poder Judicial Local.
- b) De tal minuta se puede desprender que, en lo relativo a la participación ciudadana y a la escucha del sector público, por parte de la diputada Amelia Deyanira Ozaeta Díaz se solicitó la intervención y participación de las autoridades mencionadas, esto es, a funcionarios del Poder Judicial Local.
- c) El doce de mayo de dos mil veintidós, se llevó a cabo diversa reunión en la que se decidió, entre otras cuestiones, que se convocara a las barras y colegios de abogados de la sociedad chihuahuense, a fin de que sus manifestaciones fueran tomadas en cuenta.
- d) Por lo que el dieciséis de mayo de dos mil veintidós, siendo las 12:19 horas, se dio inicio a la sesión y se escucharon las diversas manifestaciones de los profesionistas, involucrándolos en la toma de decisiones que conciernen a su régimen de profesión.
- e) En dicha reunión, se escucharon las diversas opiniones de los profesionistas y funcionarios del Poder Judicial Local en la que manifestaron conformidad, oposición y demás comentarios que sirvieron de base para llegar al resultado obtenido.
- f) Asimismo, fueron debidamente notificados sobre la reunión que se celebraría al día siguiente a las 14:00 o al término de la sesión, en la Sala Morelos de las instalaciones del Congreso del Estado de Chihuahua.

- g) Siendo las 13:09 horas del diecisiete de mayo de dos mil veintidós, se continuó con el debate y análisis de diversos puntos constitucionales respecto a la reforma en el estudio, en las que fueron tomadas en cuenta las manifestaciones, contribuciones y demás aportaciones que realizaron los expertos ponentes un día antes como panel experto en el área jurisdiccional, las cuales fueron tomadas en cuenta para llegar a los resultados hoy analizados.
- h) Asimismo, las Legislaturas no están obligadas forzosamente a compartir las manifestaciones de los invitados, pues a lo que sí están obligadas es a la escucha, un parlamento público y abierto. Por lo que, con fundamento en los artículos 4, 40 Bis y 64, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el proceso legislativo fue transparente, público, de participación ciudadana y de convocación a los sectores favorecidos con tales reformas.
8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** El Director de Análisis Jurídicos dependiente de la Subsecretaría de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua rindió informe en representación de la Titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y expuso los siguientes razonamientos:
- a) **Cuestión previa y causales de improcedencia.** Es cierto que se promulgó y publicó en el Ejemplar número 44 del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, de fecha primero de junio de dos mil veintidós, el Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. impugnado, así como el diverso Decreto No. LXVII/DRFCT/0259/2022 II P.O., mediante el cual se declaran aprobadas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenidas en el decreto mencionado con antelación.
- b) Cabe mencionar que, respecto de las normas generales cuya invalidez demandan los accionantes, el Congreso del Estado de Chihuahua fundó y motivó su actuación mediante la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa que les dio origen, así como los debates que se llevaron a cabo durante la sesión del referente al proceso de discusión y aprobación de las mismas.
- c) En este tenor, los actos impugnados no son atribuibles al Poder Ejecutivo pues se refieren al proceso legislativo llevado a cabo por la Sexagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado y el accionante no dirige alguno de sus argumentos a la promulgación o publicación de los decretos impugnados, actos que sí son propios del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria en la materia en relación con el artículo 19, fracción VIII, de la misma.
- d) Por su parte, si bien es cierto que la parte actora presenta su escrito de demanda el día veintitrés de junio de dos mil veintidós, también lo es que presenta diverso escrito por el que pretende ampliar los conceptos de invalidez el día siete de julio del mismo año. De esta forma, se habrían excedido los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial para ejercer la acción de inconstitucionalidad conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria, por cuanto las normas impugnadas fueron publicadas el primero de junio de dos mil veintidós. Toda vez que se actualiza dicha causal de improcedencia, debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad por las razones antes vertidas.
- e) **En relación con el primer concepto de invalidez.** El mecanismo previsto para la elección de magistradas y magistrados en la Constitución chihuahuense no resulta violatorio del principio de progresividad en relación con el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas ni a la libertad de trabajo. Toda vez que el procedimiento para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado no afecta los requisitos para ser Magistrada o Magistrado, estipulados en el diverso artículo 104 de la Constitución local. Es una facultad de los Estados el decidir cómo seleccionar a los magistrados.
- f) Ahora bien, la manera como el Órgano Revisor de la Constitución local reguló el proceso para la selección y nombramientos de magistraturas vacantes no violenta el principio de progresividad. Precisamente porque la condición de cumplir los requisitos que establezcan las leyes para ejercer dicho derecho contenida en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General, es una restricción expresa al derecho para ser nombrado para cualquier cargo o comisión del servicio público. Por lo que al haber una restricción constitucional a un derecho subjetivo debe estarse a lo indicado en la norma constitucional.

- g) Es válido que exista un órgano, como la Comisión Especial, que evalúe que se cumplan los requisitos legales para ser magistrado, puesto que otorga seguridad jurídica.
- h) De igual forma, la selección y/o conformación de la Comisión Especial con representantes de los tres Poderes locales no afecta o altera la disponibilidad que tienen las partes sobre algún derecho discutido ni el acceso a la justicia, ni incluso en el poder participar en un momento dado en la integración de candidatos a ocupar el cargo de magistrado.
- i) **En relación con el segundo concepto de invalidez.** Señala que el procedimiento de selección no sólo no es contrario a los principios de independencia judicial y de división de poderes, sino que favorece el equilibrio entre los Poderes de la entidad, evitando el abuso de uno de ellos.
- j) Ahora bien, el procedimiento que establece la intervención del Legislativo local mediante un representante en la Comisión Especial no puede estimarse regresivo en relación al anterior; ya que el mismo Consejo de la Judicatura local está conformado por cinco integrantes, en cuya integración participaron los tres poderes del Estado. La validez de esta conformación fue reconocida por el más alto tribunal del país al resolverse la controversia constitucional 179/2017.
- k) Es totalmente constitucional la intervención de los otros dos Poderes en la conformación de Consejos de la Judicatura Locales y, en el caso específico, de una Comisión Especial para la designación de ternas para Magistrados locales. Lo anterior es así ya que dentro de los principios rectores establecidos en la Constitución Federal en relación con la creación de los Consejos de las Judicaturas locales que deben observar los Congresos estatales cuando decidan su creación se encuentran sólo los de la previsión de la designación anticipada de los Consejeros y la existencia de un límite temporal en la anticipación de la elección de sus sustitutos, correspondiendo a su libertad de configuración legislativo la determinación del plazo de anticipación, el cual deberá satisfacer el requisito de razonabilidad.
- l) En contraposición a lo que aducen los accionantes, el establecimiento de la Comisión Especial en el marco de una colaboración entre Poderes tiene por objetivo evitar la preponderancia de cada uno de ellos en el examen inicial de los aspirantes de las magistraturas, lo que garantiza la independencia judicial al evitar nombramientos que favorezcan intereses personales de integrantes de cualquiera de los tres Poderes del Estado, por lo que dicho concepto de invalidez es infundado.
- m) **En relación con el tercer concepto de invalidez.** El argumento de los accionantes según el cual el requisito para presidir el Tribunal Superior de Justicia del Estado de contar al día de la elección con una antigüedad mínima de siete años en el ejercicio de la magistratura vulneraría el derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas y la libertad de trabajo y los principios de irretroactividad de las leyes y de seguridad jurídica es infundado.
- n) Ello, puesto que el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que dicho derecho puede ser regulado en las leyes por razones de edad. De esta manera, considerando que los magistrados serán nombrados para un periodo de quince años, se cumple con el supuesto de excepción relativo al aspecto temporal en la configuración del acceso a la presidencia del Tribunal, dado que eventualmente todos los magistrados del Tribunal son elegibles para ocupar la presidencia del mismo, una vez cumplidos los primeros siete años de su nombramiento.
- o) Aunado a que la Primera Sala del Alto Tribunal ha manifestado que, si bien en algunas ocasiones hacer distinciones de edad para el acceso a cargos estará vedado, en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.
- p) En este caso, la limitante no versa sobre la edad en sentido estricto, sino sobre la antigüedad en el cargo de Magistrado para acceder a la Presidencia del Tribunal, siendo justificada plenamente en el dictamen DCGPC/07/2022 dado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado de Chihuahua a los diecinueve días del mes de mayo del dos mil veintidós y que da origen a los Decretos No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. y No. LXVII/DRFCT/0259/2022 II P.O., que nos ocupan.
- q) De igual manera, tampoco se vulnera el principio de irretroactividad de las leyes, precisamente porque ser designado Presidente de Tribunal Superior de Justicia es una simple expectativa de derecho y no un derecho adquirido.

- r) Por otra parte, los accionantes aducen que dicho requisito de siete años de antigüedad como Magistrados para presidir el Tribunal desincentiva a los funcionarios judiciales que se desempeñan con absoluta eficiencia, capacidad y probidad en la administración de justicia. Sostienen los accionantes que es un mecanismo diseñado para cumplir exigencias políticas al exterior del Poder Judicial y por ello desvinculado del principio de carrera judicial.
- s) Dicha consideración se ve desmentida por cuanto el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal establece los principios para garantizar la independencia judicial en las entidades federativas, como los de consagración de la carrera judicial, profesionalismo, excelencia e idoneidad de las personas que se nombren para ocupar el cargo de magistrados.
- t) Por último, para este tercer concepto de invalidez, tenemos que las y los diputados que impugnan esgrimen que del mismo modo tiene sustento lo resuelto por la tesis de rubro **“DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO. PUEDE HACERSE VÁLIDAMENTE MEDIANTE CONCURSOS DISTINTOS A LOS DE OPOSICIÓN, EN CASOS EXCEPCIONALES, SIEMPRE Y CUANDO SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CARRERA JUDICIAL”**. De la lectura del título de dicha tesis claramente se advierte que sólo hace referencia precisamente a que la designación de jueces de distrito puede hacerse válidamente mediante concursos distintos a los de oposición; nada de su rubro o texto implica que esa tesis tiene relación con el tema del presente concepto de invalidez respecto al aumento de tiempo de cinco a siete años para ocupar la presidencia del Poder Judicial del Estado ni con que sean preferidos candidatos externos al Poder Judicial sobre los internos para los puestos más altos.
- u) **En relación con el cuarto concepto de invalidez.** Señalan los accionantes en su cuarto concepto de invalidez que el mecanismo conforme al cual el Ejecutivo interviene en la Comisión Especial es contraria a los principios de representatividad, democracia, soberanía popular e independencia judicial. Si bien los accionantes repiten muchas de las argumentaciones formuladas previamente en el escrito de demanda, agregando unas variantes, éstas igual resultan inoperantes, como se argumenta a continuación.
- v) No existe regla constitucional o convencional que determine que el nombramiento de miembros de la judicatura derive de una determinada representación democrática o de que la participación del Ejecutivo en la colaboración entre poderes para nombramientos de magistrados implique una violación a la independencia judicial. Los argumentos de los accionantes en el presente concepto de invalidez no solo carecen de causa de pedir, sino que, suponiendo sin conceder que dicho concepto de violación no sea inoperante, sería en todo caso infundado. Toda vez que, si bien no existe requisito de contar con representación democrática para designar magistrados, lo cierto es que en el presente caso, el órgano encargado de designar a las personas que ocupen las magistraturas vacantes es el Congreso del Estado, no el Poder Ejecutivo ni la Comisión Especial.
- w) Por otra parte, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado cuenta con representación democrática derivada de haber sido elegida mediante sufragio popular y únicamente participa en el proceso de nombramiento de Magistrados mediante un representante en la Comisión Especial para integrar la terna de aspirantes. En todo caso, el hecho de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo participen en la designación de las personas que ocupen las más altas funciones jurisdiccionales del Estado mediante representantes dota a estos últimos de una legitimación democrática indirecta. Lo anterior no obstante no exista cláusula normativa que expresamente establezca como requisito contar con representación democrática derivada de una votación popular para designar magistraturas.
- x) **En relación con el quinto concepto de invalidez.** La parte accionante sostiene en lo total que las bases para los Consejeros de la Judicatura locales en la Constitución chihuahuense deben seguir aquellas estipuladas en la Constitución General para los Consejeros de la Judicatura Federal.
- y) Argumento desacertado por cuanto la Constitución General no establece dicha obligación de replicar la normativa del Consejo de la Judicatura Federal para los Consejos de la Judicatura locales. Por el contrario, la regulación de los Poderes Judiciales de las entidades federativas es una facultad que el texto constitucional reserva para las Legislaturas locales en su artículo 124. En todo caso, debe tomarse en cuenta que la reelección de los

funcionarios de Poderes Judiciales locales es constitucional, como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia de rubro "**RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL), CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS**". De esta manera, si la reelección de Magistrados de los Poderes Judiciales locales es constitucional, por mayoría de razón también lo es la de aquéllos que únicamente detentan una función administrativa y no jurisdiccional dentro del Poder Judicial del Estado, como los son los Consejeros de la Judicatura local.

9. En lo referente a los conceptos de invalidez presentados en la **ampliación de la demanda**, el Ejecutivo del Estado de Chihuahua manifestó lo que sigue.
- a) **Respecto al primer concepto de invalidez adicional.** La parte actora sostiene que las normas impugnadas emanaron de un proceso legislativo que violentó los principios de transparencia, máxima publicidad, participación ciudadana y rendición de cuentas, concepto de invalidez infundado debido a las razones que se exponen a continuación.
 - b) En relación con el Parlamento Abierto referido por los accionantes, debe entenderse la implementación de una serie de principios como enfoque transversal de la actuación del Congreso de cara a la ciudadanía, cuyo marco es definido por el artículo 15 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.
 - c) En sentido formal, debe distinguirse al Parlamento Abierto como una serie de principios que regulan el actuar del Congreso respecto de la reunión de acercamientos a que hace referencia la parte accionante y en la que se invitó a diversos profesionistas para expresar sus opiniones en torno a las iniciativas que dieron origen a las normas impugnadas, puesto que esta última detenta un carácter optativo de conformidad con el artículo 105 de la Ley Orgánica.
 - d) En relación con lo anterior, si bien resulta opcional el invitar a profesionistas y expertos en la materia, lo cierto es que el dictamen DCPGC/07/2022, dado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado de Chihuahua y que da origen al Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. que nos ocupa, señala en los numerales VI y VII de su capítulo de "CONSIDERACIONES" que, en el presente caso, la Comisión escuchó la opinión de integrantes de la sociedad civil y del Poder Judicial a efectos de discutir las iniciativas que derivaron en la reforma constitucional que nos ocupa.
 - e) Por otra parte, el procedimiento legislativo fue válido según los estándares normativos que regulan la actuación del Congreso en lo general, y en particular, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en su carácter de Comisión de Dictamen Legislativo. Lo anterior, debido a que el artículo 53 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias únicamente establece como requisito para dotar de plena validez legal a las determinaciones de la comisión el contar con el quórum requerido consistente en la mayoría de sus integrantes.
 - f) De igual manera, según el artículo 103 de la citada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la reunión de la Comisión fue pública, e, incluso tomando en consideración el carácter de Parlamento Abierto con el que cumplió el proceso legislativo que dio origen a las normas impugnadas, lo cierto es que los únicos facultados para votar las iniciativas y aprobarlas son los Diputados integrantes de la Legislatura.
 - g) **Respecto al segundo concepto de invalidez adicional.** El procedimiento descrito en el artículo 101, fracciones I a V, de la Constitución chihuahuense, contrariamente a lo afirmado por la parte actora, sí cumple con los principios de transparencia y máxima publicidad.
 - h) Respecto de la configuración normativa del procedimiento referido, debe establecerse que no sólo el Congreso actuó conforme al principio de transparencia en el ámbito del Parlamento Abierto, sino que la norma en cuestión estableció el principio rector de transparencia en el procedimiento de selección de Magistrados, con lo cual resulta vinculante para los trabajos de la Comisión Especial. Más allá de ella, el mismo Congreso del Estado, al designar de forma definitiva a la persona que habrá de ocupar la magistratura vacante, lo hace en cumplimiento del principio de máxima publicidad en lo que se refiere a las comparecencias de los aspirantes.

- i) De igual manera, se evita la politización de nombramientos pues la integración de la Comisión Especial por representantes de los tres Poderes del Estado implica un equilibrio de los mismos tendente a evitar el abuso de cualquiera de ellos en el procedimiento.
- j) En el mismo sentido, la Jurisprudencia 2ª./J. 25/2020 (10ª.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte, sostiene que la designación de Magistrados de las entidades federativas es un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales.
- k) **Respecto al tercer concepto de invalidez adicional.** En otro orden de ideas, los accionantes sostienen que la reforma que se reclama inválida es inconstitucional por ir en contra de las garantías de independencia judicial, particularmente en su dimensión individual. Dicho concepto de invalidez es infundado.
- l) Es de notar que el orden jurídico de esta entidad federativa establece todas las garantías de independencia judicial requeridas para el Poder Judicial del Estado: a) el establecimiento de la carrera judicial está regulado en el Capítulo Segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que estos deben tener está regulada en los artículos 104 y 101, fracción III, párrafos segundo y tercero, todos de la Constitución local; c) el derecho a recibir de una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo está consagrado en el artículo 99, párrafo segundo, de la misma Constitución local; y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo está garantizada por la inamovilidad otorgada por el artículo 103 de la Constitución del Estado y en el Capítulo Quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.
- m) Como puede observarse, los incisos b), c), y d) ya mencionados se refieren a garantías de independencia judicial que recaen sobre el aspecto individual de los juzgadores, por lo que resulta falso que la reforma impugnada en la presente acción vulnere dicha independencia.
- n) Por otro lado, respecto de las consideraciones de los accionantes vertidas en relación con la independencia judicial, la norma impugnada supone una garantía de que en el Pleno siempre exista un porcentaje de Magistradas y Magistrados con carrera judicial.
- o) **Respecto al cuarto concepto de invalidez adicional.** En lo tocante a dicho concepto de invalidez, es infundado que la norma impugnada no garantice el acceso al Poder Judicial en condiciones generales de igualdad.
- p) El establecimiento de una Comisión Especial para analizar los perfiles no impide el acceso al Poder Judicial en condiciones de igualdad, puesto que los requisitos para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado están regulados en el artículo 104 de la Constitución del Estado. Esto, de conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución de la República.
- q) Aunado a lo anterior, la alternancia en la composición de las ternas implica el cumplimiento de la garantía para acceder a la Magistratura en condiciones de igualdad, toda vez que también se garantiza dicha posibilidad a operadores jurídicos que cumplan los requisitos para ser designados Magistrados pero que puedan aportar a la visión jurisdiccional su experiencia adquirida desde otras áreas de la profesión jurídica. Dicha dimensión de igualdad también abarca la obligación conforme a la cual el Congreso sí se encuentra constreñido a aplicar el principio de paridad de género al momento de nombrar a quien deberá ocupar la Magistratura.
- r) **Respecto al quinto concepto de invalidez adicional.** Por último, deviene infundado que la norma que se impugna va en contra del principio de progresividad de los derechos humanos, como se expresa a continuación.
- s) El proceso de reforma emprendido por el Poder Reformador de la Constitución local puede asumirse como progresivo respecto de la anterior configuración del procedimiento que señalaba la selección de los perfiles mediante votación de los integrantes de un solo poder. Esta progresividad también abarca el ámbito de acceder a las Magistraturas en condiciones de igualdad, precisamente porque se salvaguarda la representación en el Pleno tanto de juristas que provengan de la carrera judicial como de aquellos que provengan del exterior del Poder Judicial.

- t) Aunado a lo anterior, trazando una analogía entre el proceso de selección de Magistrados vía una Comisión Especial y el de Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ante la imposibilidad de una antinomia constitucional, debe considerarse que tales procesos derivan de una colaboración entre Poderes del Estado mexicano, evitando una preponderancia de cualquiera de ellos.
 - u) En el caso de nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, se establece una garantía para evitar que la preponderancia del Ejecutivo en la selección de los perfiles, lo que supone que el procedimiento también es proporcional para evitar la politización de los nombramientos y el derecho de acceso a cargos del servicio público en condiciones de igualdad se ve garantizado por la alternancia de ternas conformadas, una exclusivamente por integrantes de la Judicatura, y otra por personas externas al Poder Judicial, lo que deriva en la objetividad de la medida.
 - v) De esta manera la sustitución de los concursos de oposición no transgrede el principio de proporcionalidad de los derechos humanos, puesto que la Constitución concede libertad de configuración legislativa a los Estados y en ambos procedimientos el Congreso del Estado designa la persona que ocupará la Magistratura mediante votación. Asimismo, es una medida razonable, proporcional y objetiva para salvaguardar los derechos humanos en el acceso al cargo conforme al mérito y la independencia judicial en un marco de colaboración entre poderes, por lo que no supone una regresión en la protección a derecho fundamental alguno o garantía institucional, lo que acarrea que devenga infundado el presente concepto de invalidez.
10. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formularon pedimento en el presente caso.
11. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución General"); 10, fracción I y 11, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogada en términos del artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del 21 de diciembre de 2024; y punto segundo, fracción II del Acuerdo General número 1/2023, al plantearse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. La sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la acción de inconstitucionalidad; ello, de conformidad con lo previsto 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 (de ahora en adelante la Ley Reglamentaria de la materia).
14. En ese sentido, en el caso que nos ocupa, esta Primera Sala estima como cuestionados el procedimiento legislativo del Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. y, de manera específica, la modificación a los **artículos 101, fracciones I, II, III, IV y V; 105, fracción IV, segundo párrafo; 108, primer párrafo; 110, fracción V**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como el artículo **Cuarto Transitorio** de tal Decreto. Sin que pueda valorarse como impugnado de manera concreta todo el contenido del Decreto, pues el resto de artículos que fueron modificados mediante el Decreto no fueron particularizados en la demanda; por lo que no fue pretensión cuestionarlos por parte de las y los diputados accionantes.
15. A mayor abundamiento, al inicio de su escrito de demanda, las y los diputados accionantes hicieron referencia al Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., publicado el uno de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado. En este Decreto, se modificaron diversas normas de la Constitución de Chihuahua: se adicionaron o reformaron los artículos 101, fracciones I, II, III, IV y V; 104, fracción VIII; 105, fracción IV, párrafo segundo; 108, primer párrafo; 109, primer párrafo; 110, fracciones IV, V y XIX, y se derogaron los artículos 101, fracción II, párrafo segundo; 109, párrafos segundo y tercero, y 110, fracción I.

16. El texto de estos preceptos, antes y con motivo de su modificación, es el que se transcribe a continuación.

Texto de las normas impugnadas antes de la reforma de primero de junio de dos mil veintidós	Texto de las normas impugnadas después de la reforma de primero de junio de dos mil veintidós
<p>Art. 101.- El procedimiento para nombrar Magistradas y Magistrados se llevará en la forma y términos que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I.- En casos de faltas definitivas de Magistradas y Magistrados o la creación de otras Salas, el Pleno del Consejo de la Judicatura convocará a concurso de oposición para seleccionar a quienes deban cubrir las plazas vacantes o las creadas.</p> <p>II. El Consejo de la Judicatura en pleno se constituirá en Jurado Calificador del concurso de oposición. Las Consejeras y Consejeros deberán excusarse de intervenir en el examen de las personas aspirantes respecto de quienes tengan impedimento para actuar con imparcialidad, caso en el que se les sustituirá por una persona suplente, la cual será designada con el mismo mecanismo por el cual se seleccionó a la o el Consejero propietario.</p> <p>El Jurado Calificador tomará sus decisiones por mayoría de votos y será presidido por quien ocupe la titularidad de la Presidencia del Consejo. En caso de excusa de la persona titular de la Presidencia, se le sustituirá por una persona integrante del Consejo que haya sido designada por el Tribunal Superior y que tenga mayor antigüedad en la función judicial.</p> <p>III. El Jurado Calificador examinará a quienes participen y se regirá por los principios de excelencia, transparencia, objetividad, exhaustividad; imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género respecto de la materia de la magistratura en la que concursan y en otras relacionadas con aquella.</p> <p>IV.- El Jurado Calificador integrará una terna de quienes hayan participado en el concurso y la remitirá al Ejecutivo del Estado.</p> <p>V. La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado propondrá, para su ratificación, al Congreso del Estado, a una de las personas que integran la terna. La ratificación se efectuará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión respectiva, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta y se deberá aplicar el principio de paridad de género. En caso que el Congreso no resolviera en dicho plazo, ocupará el cargo la persona propuesta por quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado.</p> <p>En caso que el Congreso rechace la propuesta, la</p>	<p>Art. 101.- El procedimiento para nombrar Magistradas y Magistrados se llevará en la forma y términos que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. En casos de faltas definitivas de Magistradas y Magistrados o la creación de otras Salas, el Pleno del Consejo de la Judicatura convocará a la Comisión Especial para seleccionar a quienes deban cubrir las plazas vacantes o las creadas.</p> <p>La Comisión Especial se integrará por una persona representante del Poder Legislativo, la cual será una Diputada o Diputado, cuya designación se efectuará por el Pleno del Congreso; una persona representante del Poder Judicial, la cual será una Magistrada o Magistrado, cuya designación se hará por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y una persona representante del Poder Ejecutivo, designada por quien sea titular del mismo.</p> <p>II. La Comisión Especial enviará al Congreso del Estado una terna de personas aspirantes, quienes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 104 de esta Constitución.</p> <p>III. La Comisión Especial integrará una terna para ocupar las vacantes, en un caso, únicamente con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial y, en otro, solo con personas externas a dicho Poder, de manera alternada.</p> <p>La terna conformada con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial, será compuesta por aquellas que sean merecedoras por su eficiencia y probidad en la administración de justicia.</p> <p>La terna conformada por personas externas al Poder Judicial, será compuesta por aquellas que sean merecedoras por su honorabilidad, competencia y antecedentes en la profesión jurídica.</p> <p>IV. La Comisión Especial, en el proceso de selección de ternas de personas aspirantes, se regirá por los principios de excelencia, transparencia, objetividad, exhaustividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género respecto de la materia de la magistratura que eligen y en otras relacionadas con aquella.</p> <p>V. Previa comparecencia pública de las personas integrantes de la terna ante la Junta de Coordinación Política, el Pleno del Congreso del</p>

<p>persona titular del Poder Ejecutivo del Estado enviará una nueva, de entre las personas a que se refiere el párrafo anterior. Si esta segunda propuesta fuere rechazada, ocupará el cargo la última persona integrante de la terna, quien deberá ser designada por el Congreso.</p>	<p>Estado nombrará a quien deba ocupar la Magistratura, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión respectiva, dentro de un plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta y se deberá aplicar el principio de paridad de género.</p> <p>Durante la comparecencia se deberá garantizar la transparencia, objetividad, publicidad y acceso a los perfiles de las personas aspirantes.</p> <p>Cuando el Pleno del Congreso rechace la totalidad de la terna propuesta, la Comisión Especial presentará una nueva terna, conformada con personas distintas a la anterior.</p> <p>Si en la insaculación de la nueva terna no se alcanza la votación requerida para nombrar a quien debiera ocupar la magistratura, se hará una nueva votación, y será designada en la magistratura la persona que haya obtenido mayor número de votos.</p>
<p>Art. 104.- Para ser Magistrada o Magistrado se requiere:</p>	<p>Art. 104.- Para ser Magistrada o Magistrado se requiere:</p> <p>VIII. No estar inscritas o inscritos en el Registro Estatal de Personas Deudoras Alimentarias Morosas de Chihuahua.</p>
<p>Art. 105.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>IV.- Nombrar a su Presidente de entre sus integrantes, mediante el voto de las dos terceras partes de las y los Magistrados presentes en la sesión respectiva y tomarle la protesta de ley. Las y los Magistrados que desempeñen el cargo de Consejera o Consejero serán considerados, para este único efecto, integrantes del Pleno.</p> <p>La persona que presida el Tribunal Superior de Justicia deberá contar, al día de la elección, con una antigüedad mínima de cinco años en el ejercicio de la magistratura. Durará tres años y podrá ser reelecta, por única ocasión, para el período inmediato siguiente y solo podrá ser removida mediante la misma votación requerida para su nombramiento.</p>	<p>Art. 105.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>IV.- Nombrar a su Presidente de entre sus integrantes, mediante el voto de las dos terceras partes de las y los Magistrados presentes en la sesión respectiva y tomarle la protesta de ley. Las y los Magistrados que desempeñen el cargo de Consejera o Consejero serán considerados, para este único efecto, integrantes del Pleno.</p> <p>La persona que presida el Tribunal Superior de Justicia deberá contar, al día de la elección, con una antigüedad mínima de siete años en el ejercicio de la magistratura. Durará tres años y podrá ser reelecta, por única ocasión, para el período inmediato siguiente y solo podrá ser removida mediante la misma votación requerida para su nombramiento.</p>
<p>Art. 108. Salvo quien ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, las demás personas que integren el Consejo durarán cinco años en el cargo, si dentro de este periodo faltare definitivamente alguna, se hará su designación para que concluya el periodo correspondiente, con base en el principio de paridad de género y sin la posibilidad de ser nombrada para uno nuevo. Aquellas Consejeras y Consejeros que hayan sido elegidos por el Tribunal Superior de Justicia, al terminar su encargo, regresarán, en su caso, como titulares de la Sala que ocupaban al momento de su designación, y quienes les hayan sustituido se les considerará, de manera preferente, para la titularidad de aquellas salas vacantes o de nueva creación.</p>	<p>Art. 108. Salvo quien ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, las demás personas que integren el Consejo durarán cinco años en el cargo y podrán ser reelectas, por única ocasión, para el período inmediato siguiente, si dentro de este periodo faltare definitivamente alguna, se hará su designación para que concluya el periodo correspondiente, con base en el principio de paridad de género. Aquellas Consejeras y Consejeros que hayan sido elegidos por el Tribunal Superior de Justicia, al terminar su encargo, regresarán, en su caso, como titulares de la Sala que ocupaban al momento de su designación, y quienes les hayan sustituido se les considerará, de manera preferente, para la titularidad de aquellas salas vacantes o de nueva creación.</p>
<p>Las personas integrantes del Consejo ejercerán su</p>	<p>Las personas integrantes del Consejo ejercerán su</p>

<p>función con independencia e imparcialidad.</p> <p>Asimismo, las y los cónyuges y parientes en línea recta de las personas que integren el Consejo, así como sus parientes colaterales dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ser simultáneamente integrantes del mismo o de sus órganos auxiliares y unidades administrativas.</p>	<p>función con independencia e imparcialidad.</p> <p>Asimismo, las y los cónyuges y parientes en línea recta de las personas que integren el Consejo, así como sus parientes colaterales dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ser simultáneamente integrantes del mismo o de sus órganos auxiliares y unidades administrativas.</p>
<p>Art. 109.- El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones, sin embargo las determinaciones de las comisiones deberán ser aprobadas por el Pleno para ser vinculatorias. El Pleno resolverá sobre los demás asuntos que determine la ley.</p> <p>El Consejo ejercerá sus atribuciones a través de las comisiones, órganos y unidades administrativas creados en la Ley, los reglamentos y las diversas disposiciones aplicables, así como en los acuerdos generales expedidos por el Pleno, los que tendrán las atribuciones que en esos ordenamientos se les señalen, contando cuando menos con las siguientes comisiones:</p> <p>I.- De Administración.</p> <p>II.- De Vigilancia.</p> <p>III.- De Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos.</p> <p>IV.- De Disciplina.</p> <p>V.- Las demás que determine la ley, los acuerdos del Pleno y las disposiciones administrativas.</p> <p>Con excepción de la o el Presidente, cada uno de las y los Consejeros presidirá una comisión permanente.</p>	<p>Art. 109. El Consejo funcionará en Pleno y ejercerá sus atribuciones a través de los órganos y unidades administrativas creados en la Ley, los reglamentos y las diversas disposiciones aplicables, así como en los acuerdos generales expedidos por el propio Pleno, los que tendrán las atribuciones que en esos ordenamientos se les señalen.</p> <p>(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2022)</p> <p>(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2022)</p>
<p>Art. 110.- Son atribuciones del Consejo de la Judicatura:</p> <p>I.- Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura, y designar a las y los Consejeros que deban integrarlas.</p> <p>IV.- Determinar el número y materia de los juzgados de primera instancia y menores en cada uno de los distritos judiciales.</p> <p>V.- Elegir la terna que se enviará al Congreso del Estado para cubrir las ausencias absolutas o temporales de las Magistradas y Magistrados.</p>	<p>Art. 110.- Son atribuciones del Consejo de la Judicatura:</p> <p>I.- (DEROGADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2022)</p> <p>[...]</p> <p>IV.- Determinar el número y materia de los juzgados menores y de primera instancia en cada uno de los distritos judiciales. Para ello tomará en consideración que los juzgados de primera instancia deberán conocer, al menos, de las materias familiar, civil, penal, laboral, de extinción de dominio, mixtos y mixtos especializados.</p> <p>[...]</p> <p>V.- Convocar a la Comisión Especial que habrá de elegir la terna que se enviará al Congreso del Estado para cubrir las ausencias absolutas o temporales de las Magistradas y Magistrados.</p> <p>[...]</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2022)</p> <p>XIX.- Determinar y modificar la conformación de los distritos judiciales.</p> <p>El Consejo de la Judicatura incorporará la perspectiva de género, de forma transversal y equitativa en el desempeño de sus atribuciones, programas y acciones, con el objeto de garantizar a las mujeres y hombres, el ejercicio y goce de sus derechos humanos, en igualdad de condiciones y velará por que los órganos a su cargo así lo hagan.</p>

	<p>TRANSITORIO</p> <p>ARTÍCULO CUARTO.- La Comisión Especial integrará la primera terna para ocupar la plaza de la magistratura correspondiente, con personas externas al Poder Judicial, de acuerdo a los parámetros establecidos en el presente Decreto.</p>
--	--

17. Atendiendo al texto de estas disposiciones normativas y **haciendo un examen integral de la demanda y del escrito de ampliación de conceptos de invalidez**, como se adelantó, se llega a la convicción que las y los diputados accionantes se limitaron a impugnar lo siguiente:
- a) El **procedimiento legislativo** que dio lugar al respectivo Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O.
 - b) Los **artículos 101, fracciones I, II, III, IV y V; 105, fracción IV, segundo párrafo; 108, primer párrafo, y 110, fracción V**, de la Constitución Local reformados mediante el Decreto, así como el artículo **Cuarto Transitorio** del mismo.
 - En estos preceptos es donde se regula el mecanismo de nombramiento de las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como donde se establecen los requisitos para ser Presidente de este Tribunal o la manera en que se van a elegir a los integrantes del Consejo de la Judicatura Local.
18. No fue cuestionada la reforma o derogación de los **artículos 104, fracción VIII, 109, párrafo primero, y 110, fracciones I, IV y XIX**, de la Constitución Local. Si bien en la segunda página de la demanda se citó de manera genérica al aludido Decreto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el análisis de la materia de impugnación no es una apreciación meramente formal. Nuestra obligación radica en verificar cuáles realmente son las normas que, el órgano legitimado constitucionalmente, pretende que sean sometidas a un examen de regularidad; ello, a través de un examen sistemático y holístico de la demanda y no parcializado o segmentado.
19. Así, para esta Primera Sala, es claro que en la demanda existe una *particularización* de los preceptos que se pretenden cuestionar del mencionado Decreto. Por ello, la reforma o derogación a la que fueron objeto los citados artículos 104, fracción VIII, 109, párrafo primero, y 110, fracciones I, IV y XIX, jamás fueron aludidas por los accionantes y su contenido no se relaciona con la materia constitucional que se trae a debate. Más bien, en estos preceptos se regula el requisito de no estar inscrito en el Registro Estatal de Personas Deudoras Alimentarias Morosas de Chihuahua o la modificación a ciertas atribuciones del Consejo de la Judicatura. Aspectos totalmente diferenciados a los que nos ocupan.

III. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. En el caso, el Decreto No. LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O. fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el día primero de junio de dos mil veintidós; por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió **del jueves dos de junio al viernes primero de julio de dos mil veintidós**.
22. Consecuentemente, dado que el escrito inicial de demanda de las y los diputados accionantes fue presentado el **veintitrés de junio** de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el treinta de junio de dos mil veintidós, y el escrito de ampliación de conceptos de invalidez (firmado por los mismos diputados y diputadas) fue remitido a esta Corte por servicio de correo postal el **treinta de junio** de dos mil veintidós,¹ se estima que la demanda, entendida de manera conjunta por ambos escritos, cumple con el presupuesto procesal de oportunidad.
23. Se acepta como parte de la demanda el segundo escrito, ya que no existe impedimento para que los accionantes planteen sus pretensiones y argumentos en diferentes documentos; siempre y cuando los mismos se presenten en el plazo que corresponda, siguiendo los requisitos que marca la

¹ Esta pieza postal fue recibida por esta Suprema Corte hasta el siete de julio siguiente.

Constitución y la ley. En el caso, el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia² autoriza que cuando una de las partes resida fuera de la Ciudad de México, es posible remitir sus promociones en la oficina de correos que corresponda mediante pieza certificada; lo cual se cumplió en el caso concreto al haber sido presentado ese escrito dentro del plazo legal, en la Oficina del Servicio Postal Mexicano de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, sede del Poder Legislativo de dicha entidad federativa.

IV. LEGITIMACIÓN

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d)³ de la Constitución General, así como con el artículo 62, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁴ contarán con legitimación para interponer demanda de acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.
25. Como se expondrá a continuación, los requisitos contemplados por dicho supuesto se actualizan en el caso concreto. En primer lugar, el escrito de demanda fue interpuesto y firmado por las siguientes once personas: Edin Cuauhtémoc Estrada Sotelo, Adriana Terrazas Porras, Benjamín Carrera Chávez, Rosana Díaz Reyes, Leticia Ortega Máynez, Óscar Daniel Avitia Arellanes, Gustavo de la Rosa Hickerson, Magdalena Rentería Pérez, María Antonieta Pérez Reyes, David Óscar Castrejón Rivas e Ilse América García Soto. Todas ellas, al momento de interposición de la demanda, eran integrantes del Congreso del Estado de Chihuahua, tal y como lo acreditan con el Decreto número LXVII/INLEG/0001/2021 I P.O., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, No. 71, de fecha cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.
26. En segundo lugar, en términos del segundo párrafo del artículo 40 de la Constitución Local,⁵ el Congreso del Estado de Chihuahua se integra por treinta y tres diputadas y diputados. Las once personas que presentaron la demanda equivalen justo al treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura; cumpliéndose así con el porcentaje mínimo requerido constitucionalmente para promover la acción.
27. En tercer lugar, se satisface el requisito consistente en que la acción haya sido promovida en contra de normas generales emanadas del propio órgano legislativo al que los promoventes pertenecen. Inclusive, pese a que el precepto constitucional en cuestión hace referencia a las “leyes expedidas por el propio órgano”, ello no es obstáculo para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer de las acciones de inconstitucionalidad cuyo objeto sea resolver la posible contradicción entre las Constituciones locales y la Constitución Federal. Lo anterior, en tanto sería inadmisibles considerar que las Constituciones de los Estados pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, tal como lo estableció el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**”⁶

² Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes”.

³ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

⁴ ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

⁵ Artículo 40. El Congreso se compondrá de treinta y tres diputados, de los cuales veintidós serán electos en distritos electorales uninominales, según el principio de mayoría relativa, y once por el principio de representación proporcional. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

⁶ Tesis P./J. 16/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001, página 447. Registro digital: 190236

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

28. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua hizo valer dos argumentos diferenciados encaminados a demostrar la improcedencia de la acción. Si bien estos argumentos son infundados, esta Suprema Corte encuentra de oficio que la acción debe sobreseerse respecto a todos los artículos impugnados en atención a dos reformas a la Constitución local que los modificaron sustancialmente y constituyen un nuevo acto legislativo. A continuación, detallamos estas conclusiones.
29. **Primera causal invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Por un lado, manifestó que el objeto de la impugnación en la presente controversia no le es atribuible, pues éste se refiere al proceso legislativo llevado a cabo por la Sexagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado y el accionante no dirige alguno de sus argumentos a la promulgación o publicación de los decretos impugnados, actos que sí son propios del Poder Ejecutivo. Con ello, a su juicio, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, vinculada con artículo 19, fracción VIII de la misma.
30. Tal argumento deviene **infundado** a la luz de la jurisprudencia de rubro **“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”**.⁷ Lo anterior, al no encontrar cabida dicho argumento en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último en materia de acciones de inconstitucionalidad.
31. **Segunda causal invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Por otro lado, el Poder Ejecutivo chihuahuense señala en su informe que la ampliación de la demanda fue presentada extemporáneamente ante esta Suprema Corte el día siete de julio del dos mil veintidós; con lo cual debe declararse el sobreseimiento únicamente respecto a dicho escrito de ampliación. Al respecto, y como ya había sido adelantado al estudiarse el presupuesto procesal de oportunidad, consideramos dicho argumento como **infundado**. Si bien se recibió el referido escrito de ampliación de conceptos de invalidez en la Corte en la fecha que lo menciona el Poder Ejecutivo, el mismo fue remitido por correo postal dentro del plazo impugnativo de 30 días; medio de remisión que es autorizado por la propia Ley Reglamentaria cuando alguna de las partes reside fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte.
32. **Sobreseimiento de oficio por cesación de efectos.** El diecinueve de abril de dos mil veinticuatro, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua remitió a esta Suprema Corte un escrito en el que informó sobre la expedición del Decreto No. LXVII/RFCNT/0852/2024 II P.O., el cual se publicó el día diecisiete del mismo mes y año. Mediante este Decreto se reformaron, entre otros, los artículos 101, fracciones I a V; 105, fracción IV, párrafo tercero; 110, fracción V, de la Constitución local. También se derogó el artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado (Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O.).
33. Los artículos 101, fracciones I a V; 110, fracción V, y el cuarto transitorio se relacionan con un mismo tema: el mecanismo de nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Como vimos en la precisión de la litis, con anterioridad a la reforma impugnada este mecanismo se instrumentaba a partir de un concurso de oposición. El Decreto controvertido cambió este modelo por el de una “Comisión Especial” y sin ningún concurso que probara los méritos de los potenciales Magistrados y Magistradas. Con el Decreto publicado el diecisiete de abril de dos mil veinticuatro se regresa a una dinámica de concurso de oposición.
34. Posteriormente, el veinticinco de diciembre de dos mil veinticuatro se publicó una nueva reforma a la Constitución local que sustituyó este modelo de designaciones por uno de elección popular, de modo que los artículos 101, fracciones I a V, y 110, fracción V, volvieron a sufrir modificaciones sustanciales. Asimismo, esta reforma afectó a los artículos 105, fracción IV, y 108, primer párrafo, con lo que la acción debe sobreseerse en su totalidad.
35. El artículo 105, fracción IV, fue impugnado por elevar de cinco a siete años la antigüedad mínima en el cargo de Magistrado como requisito para presidir el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua. Con la reforma de veinticinco de diciembre de dos mil veinticuatro, el artículo 105 dejó de prever una antigüedad mínima; ahora el artículo 100 especifica que la presidencia del Tribunal “se renovará cada dos años de manera rotatoria, en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la Presidencia a quienes alcancen mayor votación”.

⁷ Tesis P./J. 38/2010, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419. Registro digital: 164865.

36. Por su parte, el artículo 108, primer párrafo, fue impugnado por permitir la reelección de que los consejeros y consejeras del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Estatal. Con la reforma de veinticinco de diciembre de dos mil veinticuatro, el Consejo de la Judicatura local fue reemplazado por un “Tribunal de Disciplina Judicial” y un “Órgano de Administración Judicial”,⁸ en donde cada uno de estos órganos tiene su propio mecanismo de designación y ninguno permite la reelección.⁹
37. A raíz de estas reformas, la regulación de los tres tópicos de impugnación ha cambiado radicalmente. Todos los artículos impugnados fueron parte de un procedimiento legislativo y su contenido normativo vigente es distinto al que fue cuestionado en la demanda. Dado que las acciones de inconstitucionalidad solo pueden generar efectos a futuro (salvo en materia penal),¹⁰ la presente sentencia no puede tener ninguna incidencia sobre este nuevo contenido normativo. Por ende, procede sobreseer la acción en su totalidad por cesación de efectos, en términos del artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la Materia.¹¹
38. Para mayor claridad, a continuación se muestra un cuadro que compara el contenido de las normas reclamadas, producto del Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O., y el contenido vigente de estas normas y de aquellas con las que encuentran estrecha relación.

Artículos impugnados (Decreto LXVII/RFCNT/0249/2022 II P.O.)	Artículos vigentes
<p>Artículo 101. El procedimiento para nombrar Magistradas y Magistrados se llevará en la forma y términos que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. En casos de faltas definitivas de Magistradas y Magistrados o la creación de otras Salas, el Pleno del Consejo de la Judicatura convocará a la Comisión Especial para seleccionar a quienes deban cubrir las plazas vacantes o las creadas.</p> <p>La Comisión Especial se integrará por una persona representante del Poder Legislativo, la cual será una Diputada o Diputado, cuya designación se efectuará por el Pleno del Congreso; una persona representante del Poder Judicial, la cual será una Magistrada o Magistrado, cuya designación se hará por el Pleno del Tribunal</p>	<p>Artículo 101. Las personas juzgadoras serán elegidas de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones ordinarias del año que corresponda, conforme al siguiente procedimiento:</p> <p>I. El Congreso del Estado publicará la convocatoria para la integración del listado de candidaturas, dentro de los treinta días naturales siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección que corresponda, que contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables y los cargos a elegir. El Órgano de Administración Judicial hará del conocimiento del Congreso los cargos sujetos a elección, la especialización por</p>

⁸ **Artículo 106.** La administración del Poder Judicial del Estado estará a cargo de un Órgano de Administración Judicial, mientras que la disciplina de su personal estará a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

⁹ **Tribunal de Disciplina Judicial**

Artículo 107. El Tribunal de Disciplina Judicial será un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía a nivel estatal conforme al procedimiento establecido en el artículo 101 de esta Constitución; y tendrá a su cargo la vigilancia y disciplina en los términos que indique esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua y demás disposiciones aplicables.

Para ser elegibles, las magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 103 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; durarán seis años en su encargo, serán sustituidas de manera escalonada y no podrán ser electas para un nuevo periodo. Cada dos años se renovará la Presidencia del Tribunal de manera rotatoria, en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la Presidencia a quienes alcancen mayor votación.

Órgano de Administración Judicial

Artículo 110. El Pleno del Órgano de Administración Judicial se integrará por cinco personas, que durarán en su encargo seis años improrrogables, de las cuales:

I. Una será designada por quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado.
 II. Una será designada por el Congreso del Estado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes.
 III. Tres personas serán designadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, con mayoría calificada.

La Presidencia del órgano durará dos años y será rotatoria, en términos de lo que establezcan las leyes. [...]

¹⁰ **Ley Reglamentaria de la Materia**

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

¹¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]

<p>Superior de Justicia del Estado, y una persona representante del Poder Ejecutivo, designada por quien sea titular del mismo.</p> <p>II. La Comisión Especial enviará al Congreso del Estado una terna de personas aspirantes, quienes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 104 de esta Constitución.</p> <p>III. La Comisión Especial integrará una terna para ocupar las vacantes, en un caso, únicamente con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial y, en otro, solo con personas externas a dicho Poder, de manera alternada.</p> <p>La terna conformada con personas que presten sus servicios en el Poder Judicial, será compuesta por aquellas que sean merecedoras por su eficiencia y probidad en la administración de justicia.</p> <p>La terna conformada por personas externas al Poder Judicial, será compuesta por aquellas que sean merecedoras por su honorabilidad, competencia y antecedentes en la profesión jurídica.</p> <p>IV. La Comisión Especial, en el proceso de selección de ternas de personas aspirantes, se regirá por los principios de excelencia, transparencia, objetividad, exhaustividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género respecto de la materia de la magistratura que eligen y en otras relacionadas con aquella.</p> <p>V. Previa comparecencia pública de las personas integrantes de la terna ante la Junta de Coordinación Política, el Pleno del Congreso del Estado nombrará a quien deba ocupar la Magistratura, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión respectiva, dentro de un plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta y se deberá aplicar el principio de paridad de género.</p> <p>Durante la comparecencia se deberá garantizar la transparencia, objetividad, publicidad y acceso a los perfiles de las personas aspirantes.</p> <p>Cuando el Pleno del Congreso rechace la totalidad de la terna propuesta, la Comisión Especial presentará una nueva terna, conformada con personas distintas a la anterior.</p> <p>Si en la insaculación de la nueva terna no se alcanza la votación requerida para nombrar a quien debiera ocupar la magistratura, se hará una nueva votación, y será designada en la magistratura la persona que haya obtenido mayor número de votos.</p>	<p>materia, el Distrito Judicial respectivo y demás información que requiera.</p> <p>II. Los poderes del Estado postularán el número de candidaturas que corresponda a cada cargo conforme al presente artículo. Para la evaluación y selección de sus postulaciones, observarán lo siguiente:</p> <p>a) Establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas que acrediten los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes.</p> <p>Es requisito presentar un ensayo de tres cuartillas, justificando los motivos de la postulación, así como remitir cinco cartas de referencia de vecinos, colegas o personas que respalden la idoneidad para desempeñar el cargo.</p> <p>b) Cada Poder integrará un Comité de Evaluación conformado de manera paritaria por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica, que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.</p> <p>c) Los comités de evaluación integrarán un listado de las diez personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de magistradas y magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial, y de las seis personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de juezas y jueces de primera instancia y menores. Posteriormente, depurarán dicho listado mediante insaculación pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género. Ajustados los listados, cada Comité los remitirá a la autoridad que represente a cada Poder del Estado para su aprobación y envío al Congreso del Estado.</p> <p>III. El Congreso del Estado recibirá las postulaciones y remitirá los listados al Instituto Estatal Electoral a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda, a efecto de que organice el proceso electivo.</p> <p>Las personas candidatas podrán ser postuladas simultáneamente por uno o varios poderes del Estado, siempre que aspiren al mismo cargo. Los poderes que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria, no podrán hacerlo posteriormente.</p>
---	---

	<p>IV. El Instituto Estatal Electoral efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados, entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos y asignará los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. También declarará la validez de la elección y enviará sus resultados al Tribunal Estatal Electoral, el cual resolverá las impugnaciones a más tardar el 31 de julio del año de la elección que corresponda.</p> <p>Para el caso de magistradas y magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Disciplina Judicial, la elección se realizará a nivel estatal conforme al procedimiento anterior y en los términos que dispongan las leyes. Los tres poderes postularán hasta tres personas aspirantes, el Poder Ejecutivo, por conducto de la persona titular; el Poder Legislativo, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y el Poder Judicial, por conducto del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes. Para el caso de las postulaciones del Poder Legislativo, podrán someterse a consideración de la Asamblea hasta por dos ocasiones en una misma sesión, si es que en la primera ronda de votación no se alcanza el resultado. Si en la segunda ronda tampoco se lograra la votación requerida, la postulación se llevará a cabo mediante el procedimiento de Insaculación por conducto de la Mesa Directiva, en sesión pública con el quorum reglamentario.</p> <p>La etapa de preparación de la elección estatal correspondiente iniciará con la primera sesión que el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral celebre en los primeros siete días del mes de octubre del año anterior a la elección.</p> <p>Las personas candidatas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y determine el Instituto Nacional Electoral; y podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto o en aquellos brindados gratuitamente por el sector público, privado o social, en condiciones de equidad.</p> <p>Para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial del Estado estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio o televisión o de cualquier otro medio de comunicación para promocionar candidaturas. Los partidos políticos y las personas servidoras públicas no podrán realizar actos de proselitismo ni posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna.</p>
--	---

	<p>La duración de las campañas para los cargos señalados en el presente artículo será de sesenta días y en ningún caso habrá etapa de precampaña. La ley establecerá la forma de las campañas, así como las restricciones y sanciones aplicables a las personas candidatas o servidoras públicas cuyas manifestaciones o propuestas excedan o contravengan los parámetros constitucionales y legales.</p>
<p>Artículo 105.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>IV.- Nombrar a su Presidente de entre sus integrantes, mediante el voto de las dos terceras partes de las y los Magistrados presentes en la sesión respectiva y tomarle la protesta de ley. Las y los Magistrados que desempeñen el cargo de Consejera o Consejero serán considerados, para este único efecto, integrantes del Pleno.</p> <p>La persona que presida el Tribunal Superior de Justicia deberá contar, al día de la elección, con una <u>antigüedad mínima de siete años</u> en el ejercicio de la magistratura. Durará tres años y podrá ser reelecta, por única ocasión, para el período inmediato siguiente y solo podrá ser removida mediante la misma votación requerida para su nombramiento.</p>	<p>Artículo 105.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p> <p>IV.- Resolver sobre las resoluciones del Órgano de Administración, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.</p> <p>(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO DE ESTA FRACCIÓN, P.O. 25 DE DICIEMBRE DE 2024)</p> <p>Artículo 100. El Tribunal Superior de Justicia funciona en Pleno o en Salas, el cual se integrará con un mínimo de quince magistradas y magistrados, y se deberá garantizar la paridad de género. Su integración podrá aumentar o disminuir, mediante acuerdo aprobado por el Pleno del Órgano de Administración Judicial, previo estudio objetivo que motive y justifique las necesidades del trabajo jurisdiccional y las condiciones presupuestales del Estado lo permitan; y <u>su Presidencia se renovará cada dos años de manera rotatoria, en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la Presidencia a quienes alcancen mayor votación.</u></p>
<p>Artículo 108. Salvo quien ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, las demás personas que integren el Consejo durarán cinco años en el cargo y <u>podrán ser reelectas, por única ocasión, para el período inmediato siguiente</u>, si dentro de este periodo faltare definitivamente alguna, se hará su designación para que concluya el periodo correspondiente, con base en el principio de paridad de género. Aquellas Consejeras y Consejeros que hayan sido elegidos por el Tribunal Superior de Justicia, al terminar su encargo, regresarán, en su caso, como titulares de la Sala que ocupaban al momento de su designación, y quienes les hayan sustituido se les considerará, de manera preferente, para la titularidad de aquellas salas vacantes o de nueva creación.</p>	<p>Artículo 107. El Tribunal de Disciplina Judicial será un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; se integrará por cinco personas electas por la ciudadanía a nivel estatal conforme al procedimiento establecido en el artículo 101 de esta Constitución; y tendrá a su cargo la vigilancia y disciplina en los términos que indique esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Para ser elegibles, las magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 103 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; <u>durarán seis años en su encargo, serán sustituidas de manera escalonada y no podrán ser electas para un nuevo periodo. Cada dos años se renovará la Presidencia del Tribunal de manera rotatoria, en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la Presidencia a quienes alcancen mayor votación.</u></p>

	<p>Artículo 108.- El Tribunal de Disciplina Judicial funcionará en Pleno y en comisiones.</p> <p>Artículo 110.- <u>El Pleno del Órgano de Administración Judicial se integrará por cinco personas, que durarán en su encargo seis años improrrogables,</u> de las cuales: [...]</p>
<p>Artículo 110. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura:</p> <p>V. Convocar a la Comisión Especial que habrá de elegir la terna que se enviará al Congreso del Estado para cubrir las ausencias absolutas o temporales de las Magistradas y Magistrados.</p>	<p>No hay disposición recíproca. El artículo 110 cambió al siguiente contenido:</p> <p>Artículo 110.- <u>El Pleno del Órgano de Administración Judicial se integrará por cinco personas, que durarán en su encargo seis años improrrogables,</u> de las cuales: [...]</p>
<p>TRANSITORIOS</p> <p>ARTÍCULO CUARTO. La Comisión Especial integrará la primera terna para ocupar la plaza de la magistratura correspondiente, con personas externas al Poder Judicial, de acuerdo a los parámetros establecidos en el presente Decreto.</p>	<p>TRANSITORIOS</p> <p>ARTÍCULO CUARTO. (DEROGADO, P.O. 17 DE ABRIL DE 2024)</p>

VI. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

Primero. Se sobresee la presente acción de inconstitucionalidad.

Segundo. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebollo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Loretta Ortiz Ahlf (Presidenta).

Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidenta de la Primera Sala, Ministra **Loretta Ortiz Ahlf.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- Firmado electrónicamente.- Secretario de Acuerdos de la Primera Sala, **Raúl Mendiola Pizaña.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES E INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y tres fojas útiles en las que se cuenta con la certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 86/2022, promovida por Diversas Diputadas y Diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso de Chihuahua, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de doce de marzo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 74/2024.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2024

PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	9
III	PRECISIÓN DE NORMAS RECLAMADAS	El Poder Ejecutivo Federal impugnó: el párrafo cuarto del artículo 168 Ter, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.	10
IV	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	10
V	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Se determina que son infundadas las causas de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, prevista en la fracción VIII, del artículo 19, en relación con el diverso 65, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, pues refiere que en el caso no se advierte que en los conceptos de invalidez la actora haya planteado qué preceptos constitucionales fueron violados; además, asevera que el decreto impugnado fue emitido conforme a las facultades que la Constitución y la ley concede al Poder Legislativo, motivo por el que no se actualizan las violaciones constitucionales alegadas por el actor. En ese orden, al ser infundadas las causas de improcedencia invocadas y no advertirse de oficio alguna otra, lo procedente es analizar el fondo del asunto.	12
VI	ESTUDIO DE FONDO	Se declarar la invalidez del cuarto párrafo del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que prevé la alienación parental como violencia familiar; en virtud de que ésta es causa de pérdida de la patria potestad, por lo que se estima que el creador de la norma pasó por alto que en las	13

		<p>conductas de alienación parental inciden diversos derechos de los menores de edad, no solamente el de no ser sujetos a violencia en el seno familiar, sino también a vivir en familia y, en el contexto de la separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores.</p> <p>Por ello, se estima desproporcionada la pérdida de la patria potestad consecuencia jurídica de la alienación parental, en detrimento de los mencionados derechos del niño, niña o adolescente, no por considerar que el fenómeno de alienación parental como violencia familiar es una medida inconstitucional en sí misma, sino porque no permite al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor, consagrado en el artículo 4 de nuestra Carta Magna, conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación es en realidad en su beneficio, o bien, si es necesario optar por alguna otra providencia que sea más adecuada para salvaguardar los derechos del infante.</p>	
VII	EFFECTOS	<p>Se declara la invalidez del cuarto párrafo del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Tlaxcala.</p>	62
VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 168 TER, párrafo cuarto, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, adicionado mediante el DECRETO No. 325, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicho Estado.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	63

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
74/2024****PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO
FEDERAL**

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 74/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra del párrafo cuarto del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, expedido mediante Decreto 325, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro, por medio del Buzón Judicial, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:
 - **Norma general cuya invalidez se reclama:**
 - Artículo 168 Ter, párrafo cuarto¹, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, expedido mediante Decreto 325, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro.
 - **Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**
 - Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.
 - Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** El Poder Ejecutivo Federal consideró violados los artículos 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **TERCERO. Concepto de invalidez.** Para sustentar la violación de los derechos antes referidos, el Poder Ejecutivo Federal aduce un, en esencia, lo siguiente:
 - Refiere que el párrafo cuarto, del artículo 168 Ter, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, vulnera el principio del interés superior de la niñez, el derecho a la familia y al sano desarrollo, tutelados en los artículos 1 y 4, de la Constitución Federal, al prever la alineación parental como violencia familiar y que tal conducta implique la pérdida de la patria potestad, pues con refiere que con esa medida se impide al Estado cumplir con la obligación de procurar el desarrollo del menor.

¹ "Artículo 168 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar, aun como métodos correctivos o de disciplina a niñas, niños o adolescentes, que impliquen cualquier tipo de trato y castigo humillante, atendiendo a la definición establecida en el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Se debe entender por violencia familiar, y tipos de agresiones, a el acto, acciones u omisiones descritas en lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley para la Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Familiar en el Estado de Tlaxcala.

La violencia vicaria, es el acto u omisión que genera afectación o daño físico, psicológico, emocional o patrimonial a un descendiente, ascendiente, pariente colateral consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, dependiente económico, animal de compañía o bienes de la víctima, cometido por parte de quien mantenga o mantuvo una relación de matrimonio, concubinato o alguna relación sentimental con la misma, actuando por sí o por interpósita persona, cuyo objeto sea causar un daño emocional, psicológico o patrimonial a la mujer.

(ADICIONADO, P.O. 23 DE FEBRERO DE 2024)

También se entenderá por violencia familiar el hecho de que un integrante de la familia realice conductas que ocasionen alienación parental, entendida como la manipulación o inducción que realiza un progenitor o familiar hacia una niña, un niño o adolescente, mediante la desaprobación o crítica, con el objeto de causar en ella o él una transformación de conciencia, para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor o los demás integrantes de la familia".

- Aduce que la norma impugnada al prever la separación de un menor de edad de su núcleo familiar al cual se encuentra habituado para su sano desarrollo limita el derecho a la familia, el cual debe ser excepcional y ponderado por un Juez en casos en los que el interés de la niñez pueda verse afectado por las conductas de sus padres o ascendientes.

- Asegura que la pérdida de la patria potestad como consecuencia de la conducta de alineación parental establecida como violencia familiar, vulnera los derechos del infante a vivir en familia y mantener relaciones afectivas con ambos progenitores, dado que no le permite al juzgador realizar una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias de cada caso concreto y de esta manera decidir si su aplicación es en beneficio del infante o que se puedan verificar otras medidas menos lesivas que implique la pérdida de la patria potestad.

- Luego de traer a colación lo determinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016, dijo que en el artículo impugnado no se consideró que en las conductas de alineación parental inciden diversos derechos de los menores de edad, y no únicamente el de no ser sujetos de violencia en el seno familiar, sino que también, a vivir en familia y en el contexto de separación de los menores con uno o ambos de ellos deben ser excepcionales y estar justificadas precisamente por el interés superior del menor. Así señala que, la norma impugnada no permite al juzgador considerar los derechos del menor a vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos padres.

- Insiste que la porción normativa impugnada resulta inconstitucional, pues no permite al juzgador realizar una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso y de esta manera, decidir si la aplicación de la norma resultará en beneficio del menor involucrado o bien decretar alguna medida que se estime más adecuada para salvaguardar los derechos de la niñez, con la finalidad de satisfacer sus necesidades que permitan su desarrollo integral, ello en cumplimiento a lo que dispone el artículo 4 de la Constitución Federal.

- Así concluye que, la adición del párrafo cuarto al artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, vulnera el principio del interés superior de la niñez, el derecho a la familia y al sano desarrollo, tutelados en los artículos 1 y 4, de la Constitución Federal; y, 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

4. **CUARTO. Admisión y trámite.** Mediante proveído de uno de abril de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número 74/2024; y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que actuara como instructor en el procedimiento.
5. Por acuerdo de ocho de abril de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tlaxcala, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; por otra parte, se dijo que no era el caso dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, dado que el Poder Ejecutivo Federal tiene el carácter de promovente en este asunto.
6. **QUINTO. Certificación.** El veinticinco de abril de dos mil veinticuatro, el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días para rendir sus informes respectivos concedido a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tlaxcala**, transcurriría del veintidós de abril al trece de mayo de dos mil veinticuatro.
7. **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.** Mediante oficio depositado en la oficina de correos de Tlaxcala, del Servicio Postal Mexicano, el nueve de mayo de dos mil veinticuatro; y, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno siguiente, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, por conducto del Consejero Jurídico, José Rufino Mendieta Cuapio, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

- Refiere que contrario a lo que señala el accionante, la norma impugnada no es violatoria de lo dispuesto por los artículos 4 de la Constitución Federal y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque, en automático, no es causa de pérdida de la patria potestad de quien la ejerza con motivo de la alineación parental que ocasione, pues depende de la valoración que el juzgador, como operador de la norma y perito en derecho, realice de los hechos facticos que consten en el expediente y lo motive al pronunciarse sobre esa sanción, observando en todo momento el interés superior del menor. De manera que, ante la autenticidad y no infracción del artículo impugnado respecto a la Constitución Federal y el Convenio mencionados, deberá declararse su constitucionalidad.

- Por otro lado, explica que en lo concerniente a las atribuciones del Poder Ejecutivo local en el proceso de creación de las normas impugnadas, debe declararse su constitucionalidad, dado que no se transgredió disposición alguna de la Constitución Federal.

8. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.** Mediante oficio presentado el diez de mayo de dos mil veinticuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, por conducto del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, Diputado José Gilberto Temoltzin Martínez, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

- Asegura que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19, en relación con el diverso 65, párrafo primero, ambos e la Ley Reglamentaria de la materia, pues refiere que en el caso no se advierte que en los conceptos de invalidez la actora haya planteado qué preceptos constitucionales fueron violados, aseverando que lo que la inconforme pretende es que, a través del presente medio de impugnación, se analicen los actos desarrollados en ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo.

- Insiste que el asunto debe sobreseerse, pues asegura que el Decreto que adicionó un párrafo al artículo impugnado, se emitió conforme a las facultades que le fueron conferidas al Poder Legislativo, por los artículos 39, 40 y 41, de la Constitución Federal; 54, fracciones I y XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; y, 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad. Marco normativo que permite sostener que el Decreto impugnado se encuentra fundado y motivado, y que no existe omisión o violación en el proceso legislativo.

- Por otro lado, refiere que es infundado e inoperante el concepto de invalidez formulado por la accionante, pues asegura que deja de observar que la alienación parental es una problemática social que ha evolucionado, por ende, genera una afectación directa a los derechos de los niños y adolescentes, debido a que, un progenitor utiliza al menor de edad como instrumento de venganza infundiéndole conductas negativas, con la finalidad de provocar rechazo hacia el progenitor alienado.

- En ese tenor, menciona que no soslaya que el artículo 1 de la Constitución Federal, refiere que las normas relativas a derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la misma Carta Magna, pero igual de cierto es que el mismo numeral obliga a todas las autoridades para que en el ámbito de sus competencias, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- Que en atención a tal obligación, es que ese Congreso Local expidió el decreto que contiene la norma impugnada con el objeto de proteger y garantizar el pleno desarrollo familiar de los niños en el Estado de Tlaxcala, pues insiste que la alienación parental constituye una conducta que deja de lado el hecho de que los niños y adolescentes son personas sujetas de derechos, pero al no tener capacidad para exigirlos por sí solos, el Estado es el encargado de proteger sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

- Refiere que la propia problemática causa vulneración de derechos de los niñas y niñas, en relación con el derecho a tener una familia; derechos a ser consultados en asuntos que les afecten; derecho a convivir con ambos progenitores; y, derecho a la integridad psicológica. Sin embargo, señala que al incorporar disposiciones normativas a la legislación civil, se cuenta con mecanismos y medidas enfocadas en la prevención y protección de derechos que pueden verse afectados tras la existencia de tal problemática.

- Aduce que el principio del interés superior de la infancia engloba acciones y procesos destinados a garantizar el desarrollo integral y emocional de los menores de edad, con ello prevalecen los derechos de la niñez ante cualquier otro derecho; en ese sentido, considera

importante resaltar el bloque convencional aplicable al caso concreto, específicamente el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación de los Estados de asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges durante el matrimonio, así como en su disolución, que en este último caso, el Estado deberá adoptar las disposiciones que aseguren la protección necesaria de los niños, niñas y adolescentes,

- Asimismo, señala que el artículo 19 de la aludida convención, brinda una protección adicional a los niños, niñas y adolescentes, otorgando derechos especiales, a través del establecimiento de deberes específicos a la familia, a la sociedad y al Estado.

- En esa tesitura, destaca que el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que en toda medida referente a los infantes que tome cualquier autoridad, institución pública y/o privada, se debe atender al interés superior de la niñez.

- Por lo anterior, asegura que la norma impugnada es acorde al bloque convencional, y cobra especial pronunciamiento el contenido del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, conforme al cual los Estados parte garantizarán que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio, por lo que deberá tomarse en cuenta su opinión en los asuntos que afecten sus derechos, tomando en consideración su edad y madurez.

- En otro plano, el artículo 4 Constitucional, establece que en toda actuación y decisión del Estado se deberá cumplir con el principio de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

- Así, señala que uno de los principales objetivos del párrafo cuarto del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado de Tlaxcala, es salvaguardar el derecho de los infantes ante una alienación parental, defendiéndola de manera adecuada, sin que ello represente una separación de la niñez de su padre o núcleo familiar, como erróneamente lo percibe el actor, pues señala que es indudable que los menores de edad, tienen el derecho a convivir con su núcleo familiar ampliado, a convivir en familia, con sus ascendientes, por ello es que considera que el objetivo del artículo impugnado debe prevalecer.

- En ese sentido, alude que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016, estableció que la obligación de todo Estados es tomar acciones necesarias para evitar daño; así, se tomó en cuenta que en ciertos casos de conflicto familiar, algunos infantes presentan rechazo hacia un progenitor, y que la causa puede ser o no justificada, por lo que debe averiguarse el origen de la animadversión, al ser factible que sea producto de influencias o injerencias en su psique, que violenten su integridad; lo que le puede ocasionar daños psicoemocionales y menoscaba su desarrollo integral.

- Al respecto, menciona que el término manipulación trae consigo el de alienación parental, lo que fue analizado por este Alto Tribunal en la precitada acción de inconstitucionalidad.

- Asegura que la porción normativa impugnada es constitucional, y precisa que la identificación y definición normativa de violencia familiar por alienación parental, está justificada precisamente en el interés superior de la niñez, ya que en la descripción convergen las necesidades de protección de diversos derechos de los menores, que se impone jerarquizar y ponderar en su propio beneficio.

- En efecto, señala que la adición de la alienación parental como una modalidad de violencia familiar, es acertada, pues constituye una conducta de extrema gravedad para el desarrollo psicoemocional del infante, motivo por el que el Estado debe imponer un régimen de protección especial.

9. **OCTAVO. Alegatos.** Mediante oficio presentado el dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Federal, formuló los alegatos que estimó convenientes.
10. **NOVENO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Dicha representación no formuló pedimento en este asunto.
11. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil veinticuatro, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I³, 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 veintiuno⁴, toda vez que el Poder Ejecutivo Federal promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter local, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

II. OPORTUNIDAD

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente⁵.
14. En este caso, el Decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el **viernes veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro** en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, por lo que el plazo legal para su impugnación transcurrió del **sábado veinticuatro de febrero al domingo veinticuatro de marzo de dos mil veinticuatro**.
15. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el **lunes veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro**, por medio del Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, porque de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad culmina en un día inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente, lo que en el caso aconteció.

III. PRECISIÓN DE NORMAS RECLAMADAS

16. De acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse la norma general que es objeto de la acción de inconstitucionalidad. En ese sentido, el Poder Ejecutivo Federal impugnó: el párrafo cuarto del artículo 168 Ter, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

IV. LEGITIMACIÓN

17. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal está legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales.

² **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; (...).”

³ **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

⁴ Lo anterior, de conformidad con el Artículo Transitorio Tercero del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

⁵ **“Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente”.

18. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
19. Por su parte, el artículo Único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno⁷, confiere al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o en las que requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
20. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento expedido a su favor.
21. Aunado a que impugna el párrafo cuarto del artículo 168 Ter, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, por estimarlo violatorio de diversos derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como del bienestar de la familia.
22. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado a través de su debido representante.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

23. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19, en relación con el diverso 65, párrafo primero, ambos e la Ley Reglamentaria de la materia⁸, pues refiere que en el caso no se advierte que en los conceptos de invalidez la actora haya planteado qué preceptos constitucionales fueron violados; además, asevera que el decreto impugnado fue emitido conforme a las facultades que la Constitución y la ley concede al Poder Legislativo, motivo por el que no se actualizan las violaciones constitucionales alegadas por el actor.
24. Deben desestimarse las causas de improcedencia hechas valer.
25. En efecto, esta Suprema Corte considera que opuesto a lo que aduce el Poder Legislativo Local, de la revisión de la demanda, se observa que el actor sí plantea presuntas violaciones al principio de interés superior del menor, previsto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
26. Consecuentemente, no se actualiza el supuesto de improcedencia previsto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

⁶ **“Artículo 11.** *El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.*

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

⁷ **“ÚNICO.** *El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.*

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁸ **“Artículo 19.** *Las controversias constitucionales son improcedentes:*

(....)

VIII. *Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...).”*

“Artículo 65. *En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.*

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

27. Por otro lado, la circunstancia de que el decreto impugnado haya sido emitido conforme a las facultades constitucionales y legales concedidas al congreso emisor de la norma, no es un motivo suficiente para considerar que el contenido de la norma es acorde a la Constitución Federal; y, en todo caso, el adecuado proceso legislativo no constituye una causa de improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, comprendida en el mencionado artículo 19 de la ley reglamentaria, sino que en todo caso puede constituir materia del estudio del fondo, por lo que debe desestimarse, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ello ocurre con las argumentaciones de improcedencia cuando involucran cuestiones relacionadas con el fondo del asunto⁹.
28. En ese orden, al ser infundadas las causas de improcedencia invocadas y no advertirse de oficio alguna otra¹⁰, lo procedente es analizar el fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

29. En el presente caso, se cuestiona la validez del párrafo cuarto del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, precepto que es del tenor siguiente:

“Artículo 168 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar, aun como métodos correctivos o de disciplina a niñas, niños o adolescentes, que impliquen cualquier tipo de trato y castigo humillante, atendiendo a la definición establecida en el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Se debe entender por violencia familiar, y tipos de agresiones, a el acto, acciones u omisiones descritas en lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley para la Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Familiar en el Estado de Tlaxcala.

La violencia vicaria, es el acto u omisión que genera afectación o daño físico, psicológico, emocional o patrimonial a un descendiente, ascendiente, pariente colateral consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, dependiente económico, animal de compañía o bienes de la víctima, cometido por parte de quien mantenga o mantuvo una relación de matrimonio, concubinato o alguna relación sentimental con la misma, actuando por sí o por interpósita persona, cuyo objeto sea causar un daño emocional, psicológico o patrimonial a la mujer.

También se entenderá por violencia familiar el hecho de que un integrante de la familia realice conductas que ocasionen alienación parental, entendida como la manipulación o inducción que realiza un progenitor o familiar hacia una niña, un niño o adolescente, mediante la desaprobación o crítica, con el objeto de causar en ella o él una transformación de conciencia, para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor o los demás integrantes de la familia”.

30. En efecto, la parte actora refiere esencialmente que el prever la alienación parental como violencia familiar implica vulnerar el interés superior de la niñez, porque dicha violencia es causa de pérdida de la patria potestad¹¹, motivo por el que se trata de una norma que va en contra del derecho del menor a la familia, pues implica que se le separe del núcleo familiar al que se encuentra habituado, siendo que esa determinación debe ser excepcional, y sólo bajo la ponderación de las circunstancias de cada caso, en el que se atiende al mencionado interés superior, y que la alienación no índice en un solo derecho del menor, como lo es el vivir libre de violencia en el seno familiar, sino también como se dijo, a vivir en familia, y a mantener relaciones de convivencia con ambos padres para un sano desarrollo.
31. Para dar respuesta a lo anterior se estima necesario hacer una breve referencia a los temas siguientes: a) Interés superior de la niñez; b) Fenómeno llamado “alienación parental”; c) Derecho de los menores a ser protegidos contra toda forma de violencia; d) Derecho de los menores a ser considerados como sujetos de derecho con autonomía progresiva; e) Derecho de los menores a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afectan y a que la misma sea tomada en cuenta; f) El derecho de los menores a vivir en familia y a mantener relaciones con sus progenitores; y, g) Estudio del caso concreto.

⁹“**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”. Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004. página 865. Tipo: Jurisprudencia.

¹⁰ “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)”

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.

¹¹ “Artículo 285. La patria potestad se pierde: (...)”

V. Cuando el que la ejerza incurra en actos de violencia familiar en contra del menor”.

a) Interés superior de la niñez

32. Con relación al principio de interés superior de la niñez reconocido en el artículo 4, párrafo décimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que este Alto Tribunal —a través de la jurisprudencia— ha desarrollado abundante doctrina con la que determina los alcances de dicho principio. Empero, para lo que aquí interesa, basta con establecer como premisas fundamentales para la elaboración de la presente resolución, las siguientes: que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.¹²
33. Además, que todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos — todos— esenciales para su desarrollo integral.
34. Lo cual implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad; y que bajo esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas o bien aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afecten.¹³

b) Fenómeno llamado “alienación parental”

35. Al respecto, se retoma el estudio que sobre dicho fenómeno llevó a cabo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016¹⁴.
36. En dicho asunto, se destacó que no existe un consenso científico ni académico sobre el fenómeno entendido como “alienación parental”.
37. Así, entre las opiniones recogidas para estudio, se observó que el debate sobre dicha conducta se cernía principalmente entre aquellos que conciben la “alienación parental” como un *síndrome* o *trastorno*, asumiendo las teorías del psiquiatra Richard Gardner,¹⁵ quien describió el supuesto *Síndrome de Alienación Parental* (en adelante, también referido como SAP) a mediados de la década de los años 80; y aquellos que cuestionan y niegan que se trate de una condición patológica.
38. En efecto, dada la gran similitud gramatical que existe entre el *Síndrome de Alienación Parental* (postulado por Gardner) y el término genérico de *Alienación Parental* sin el sustantivo “síndrome”, es como estos dos conceptos llegan a confundirse dejando pensar que se trata del mismo término o que ambos conceptos tienen el mismo contenido.

¹² Jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: “**INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO**”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, Página 334, de la Décima Época.

¹³ Jurisprudencia 1ª/J. 18/2014 (10ª), de rubro: “**INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL**”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Página 406, de la Décima Época. Así como la Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de rubro: “**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO Estricto CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES**”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página 10, de la Décima Época.

¹⁴ Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 24 de octubre de 2017.

¹⁵ La definición del Síndrome de Alienación Parental o *Parental Alienation Syndrome* (PAS), fue publicada por primera vez por el psiquiatra norteamericano Richard Gardner en 1985. La difusión y defensa del SAP fue la principal actividad intelectual de este autor. Su actividad pública fue como psiquiatra contratado en litigios por guarda y custodia de los hijos en las cortes norteamericanas. Gardner sigue siendo, aún después de su muerte en 2003, el principal referente teórico del término. Algunos de sus trabajos más relevantes que definen el SAP son: *Recent trends in divorce and custody litigation*, (1985) Academy Forum, 29, pp. 3-7; *The Parental Alienation Syndrome and the differentiation between fabricated and genuine sexual abuse*, (1987) Cresskill, NJ: Creative Therapeutics; *Legal and psychotherapeutic approaches to the three types of Parental Alienation Syndrome families*, (1991) *Court Review of American Judges Association*, 28 (1), pp.14-21; *Parental alienation syndrome: A guide for mental health and legal professionals*, (1992) Cresskill, NJ: Creative Therapeutics; *Recommendations for dealing with parents who induce a Parental Alienation Syndrome in their children*, (1998) *Journal of Divorce and Remarriage*, 28 (374), pp. 1-21; *Family therapy of the moderate type of parental alienation syndrome*, (1999) *The American Journal of Family Therapy*, 27, pp. 195-212; *Differentiating between Parental Alienation Syndrome and bona fide abuse-neglect*, (1999) *The American Journal of Family Therapy*, 27, pp. 97-107.

39. El examen de las referencias literarias consultadas, permite conocer que la “alienación parental”, en un *sentido general*, incluye todas aquellas situaciones *en las que un hijo rechaza a uno de sus progenitores*, incluyendo aquellos casos en los que verdaderamente ese rechazo está justificado al conducirse el progenitor de forma negativa o tener un comportamiento inadecuado para con su o sus hijos. Ahora bien, una parte de la confusión en cuanto al término alienación parental, viene precisamente del hecho de que algunos especialistas estiman que sólo existe alienación parental cuando el rechazo se justifica de una forma o de otra, esto es, cuando el rechazo sucede por cualquier motivo o circunstancia, con causa o sin ella.
40. Por otra parte, la alienación parental, en el *sentido estricto* del término, se encuadra en aquellos casos en los que el rechazo del hijo por uno de sus padres, *resulta injustificado*; es decir, cuando uno de los progenitores sufre rechazo irracional, abrupto, sin motivo y permanente por parte de su o sus hijos, sin que aquél tenga o presente un comportamiento negativo o inadecuado que lo motive.¹⁶ Así, la polémica surgida entre los especialistas del tema proviene precisamente de aquellas hipótesis que tratan de explicar ese rechazo irracional o injustificado; sin dejar de afirmar que existe consenso en cuanto a la existencia de la conducta, pero no en cuanto a su explicación por una única hipótesis o causa patológica.¹⁷
41. Debe decirse que del análisis realizado se observó que existen referencias de expertos que describen la conducta en cuestión, anteriores a la teoría propuesta por el psiquiatra y psicólogo Richard Gardner, así como posteriores a éste, por lo que a continuación se exponen algunas de ellas que se estiman ilustrativas de las opiniones prevaletentes sobre el tema en el foro respectivo.
42. Como antecedentes del fenómeno de alienación parental y siguiendo la literatura especializada en la materia,¹⁸ Boszormenyi-Nagy desde principios de los años 70 describió su denominado *conflicto de lealtades*, el cual se presenta al momento de la ruptura de la pareja.¹⁹ Para éste, la ruptura no supone el final del conflicto, sino más bien un nuevo escenario en el que se empieza a perpetuar la disputa entre la pareja, siendo fácil que el o los hijos se vean compelidos a asegurar el cariño de sus padres. Conseguir el apoyo incondicional de los hijos puede convertirse en el objeto del conflicto y en el referente implícito de la pugna por el poder que mantiene la pareja. Los niños reciben presiones, habitualmente encubiertas para acercarse a una u otra posición y, si no toman partido, se sienten aislados y desleales hacia ambos progenitores; pero si lo hacen para buscar más protección, sentirán que traicionan a uno de los dos. Ya desde finales de los años 60 se hablaba del concepto de *cisma marital*, como el efecto a largo plazo de una escalada asimétrica en la que cada uno de los miembros de la pareja se dedica a desprestigiar al otro delante de los hijos, creándose bandos familiares enfrentados en los que los niños participan activamente.²⁰
43. En sus trabajos sobre los efectos del divorcio en los hijos, Wallerstein y Kelly,²¹ describen el denominado “*Síndrome de Medea*”, terminología que también adoptó Jacobs,²² el cual consiste en que los niños consideran la ruptura como una riña entre dos bandos, donde el progenitor más poderoso es el que gana el derecho a permanecer en el hogar. En distintos momentos apoyan a uno o a otro. Aunque los padres traten de que los hijos no tomen partido, estos se sienten en la necesidad de hacerlo. Pero cuando lo hacen para sentirse más protegidos, también experimentan malestar porque están traicionando a uno de sus padres. Si no toman partido, se sienten aislados y desleales hacia ambos progenitores. Es un dilema sin solución. Se trata de padres que dejan de percibir que los hijos tienen sus propias necesidades y comienzan a pensar que el niño es una

¹⁶ H. Van Gijseghe, “L’aliénation parentale: les principales controverses”, (2004) *Journal du Droit des Jeunes*, 7, liv. 237, pp. 11-17.

¹⁷ *Ibidem* p. 13.

¹⁸ Cfr.: J. L. Baker, Amy, The cult of parenthood: a qualitative study of parental alienation (2005) *Cultic Studies Review* 4(1): pp.1-29; W. Bernet, Parental alienation disorder and DSM-V. *American Journal of Family Therapy* (2008) 36 (5), pp.349-366; D. Clarkson y H. Clarkson The unbreakable chain under pressure: the management of post-separation parental rejection (2006) *The Journal of Social Welfare & Family Law* 28 (3-4), pp. 251-266; R. Cloutier, Le syndrome de l’aliénation parentale en contexte de conflit sur la garde de l’enfant, (2006) *Psychologie Québec* 23(2), pp.28-31; F. Cyr y C. Cyr-Villeneuve, Étude exploratoire des caractéristiques et des comportements de couples parentaux séparés engagés dans une dynamique de détérioration du lien parent-enfant (2008) *Revue scientifique de l’AIFI* 2(2), pp.27-67; J. Dijkpessé, La disqualification et l’aliénation parentales: l’émergence de nouvelles armes dans les conflits familiaux (2004), *Revue française de service social* (214), pp.55-59; P. Trenoye, A. Malchair y J. Bertrand, Le syndrome d’aliénation parentale: du concept à la pathologie? (2008), Clinique et revue critique de la littérature. *Acta psychiatrica Belgica* 108 (4), pp.25-36. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Alienación Parental (2011), pp.1-316.

¹⁹ I. Boszormenyi-Nagy y G. Spark *Invisibles Loyalties: Reciprocity in intergenerational family Therapy* (1973), New York: Harper & Row Publishers.

²⁰ G. Zuk, “El Proceso de intermediación en la terapia familiar”, en G. Bateson (coord.), *Interacción Familiar* (1971) Ediciones Buenos Aires, Montevideo, pp.301.

²¹ J.S. Wallerstein y J.B. Kelly, *Surviving the break up: How children and parents cope with divorce*, (1980), Basic books, Nueva York, pp.3-55.

²² J.W. Jacobs, “Euripides Medea: A psychodynamic model of severe divorce pathology” (1988), *American Journal of Psychotherapy*, 42 (2) pp. 308-319.

- prolongación de ellos mismos. Los pensamientos de “me abandonó” y “nos abandonó a mí y a mi hijo” se convierten en sinónimos y llega un momento en que el padre o la madre y el hijo parecen una unidad funcionalmente indivisible ante el conflicto. Puede que el niño sea usado como medio de venganza o que la ira impulse a uno de los padres a robar o secuestrar al hijo.
44. Con posterioridad se han propuesto otros términos que aluden a la misma conducta; “Parentectomía” en Williams,²³ el “síndrome de la madre maliciosa” en Turkat,²⁴ la “alienación parental” de Darnall,²⁵ la reformulación del “niño alienado” de Kelly y Johnston.²⁶ Johnston y Campbell,²⁷ por ejemplo, utilizan el término “alienamiento” para referirse a las fuertes preferencias hacia uno de los progenitores que inevitablemente alejan a los hijos del otro. Esta estrecha relación no necesariamente es el producto de actitudes manipulativas sino de la capacidad empática del progenitor con el que los niños se alinean. Por el contrario, Garrity y Baris,²⁸ caracterizan a este padre como falta de empatía, inflexible y con escaso conocimiento de los efectos de su actitud sobre los hijos.
 45. Buchanan, Maccoby y Dornbusch,²⁹ describen el proceso a través del cual los hijos se encuentran atrapados entre sus padres. El intenso conflicto inter-parental altera la interacción familiar de manera que los hijos se ven atraídos al interior, al mismo tiempo que se sienten temerosos por los efectos que una estrecha relación con uno de los padres pueda provocar en el otro. De esta forma los sentimientos naturales del niño, unidos a la doble presión afectiva que recibe, pueden llevarle a mostrar un claro rechazo hacia uno de los padres, habitualmente el que se fue o, dicho de otra forma, el que ha ejercido su presión con menor eficacia, al mismo tiempo que parece proteger al otro. Con su postura garantiza su afecto mediante un proceso de *identificación defensiva* -usando los términos de Chethik, Dolin, Davies, Lohr y Darrow³⁰- y, al mismo tiempo, expresa su protesta ante una realidad que no puede aceptar.
 46. Como se puede observar, la literatura sobre el concepto de referencia es amplia y se encuentra lejos de obtener unanimidad en cuanto a la descripción de la conducta; no obstante, este Tribunal Pleno advierte que el punto común que la caracteriza de acuerdo con los expertos, son *precisamente aquellas actitudes o conductas de rechazo por parte del hijo hacia uno de sus progenitores, y la utilización del o los hijos en el conflicto parental de separación de los padres.*
 47. Aquí es importante mencionar las ideas del psicólogo norteamericano Richard Gardner, quien fue el que le dio la categoría de “síndrome” al fenómeno de la alienación parental denominándolo “Síndrome de Alienación Parental” (SAP).³¹ La calificación del SAP por Gardner como síndrome médico “puro” estará presente durante toda su obra. Para Gardner, el SAP es un trastorno relativamente “puro” cuando es comparado con otros desórdenes psiquiátricos;³² de hecho es un padecimiento más puro que muchos de los síndromes descritos y reconocidos por el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM-IV) de la Asociación Estadounidense de Psiquiatría.³³
 48. El SAP –según Gardner-, es un desorden que surge principalmente en el contexto de las disputas por la guarda y custodia de los niños. La primera manifestación es una campaña de difamación y/o denigración contra uno de los padres por parte del niño, campaña que no tiene justificación. El hijo está esencialmente preocupado por ver a un padre como totalmente bueno y al otro malo. El “padre malo” es odiado y difamado verbalmente, mientras que el “padre bueno” es amado e idealizado. El fenómeno de alienación resulta de la combinación del adoctrinamiento sistemático de uno de los padres y de las propias contribuciones del niño, dirigidas a desprestigiar al progenitor objeto de la

²³ F.S. Williams, “Preventing parentectomy after divorce”, (1990) Fifth Annual Conference, National Council for Children’s Rights, Washington D.C.

²⁴ I. Turkat, “Divorce related malicious mother syndrome” (1995), *Journal of Family Violence*, 10 (3), pp. 253-264.

²⁵ D. Darnall, “Parental alienation: Not in the best interest of the children” (1999) *North Dakota Law Review*, 75, pp.323-364.

²⁶ J.B. Kelly y J.R. Johnston, “The alienated child: A reformulation of parental alienation syndrome” (2001) *Family Court Review*, 39, pp. 249-265.

²⁷ J. Y. Johnston y L.E. Campbell “Impasses of divorce: the dynamics and resolution of family conflict” (1988) Free Press, Nueva York.

²⁸ C.B. Garrity y M.A. Baris “Caught in the middle: Protecting the children of high-conflict divorce, (1994) Jossey-Bass Inc., Publishers, pp.65-83.

²⁹ C.M. Buchanan, E.E. Maccoby y S.M. Dornbusch “Caught between parents: adolescents experience in divorced homes” (1991), *Child Development*, 62 (5), pp.1008-1029.

³⁰ M. Chethik, N. Dolin, D. Davies, R. Lohr y S. Darrow, “Children and Divorce: The negative identification” (1987) *Journal of Divorce and remarriage*, 10, pp.121-138.

³¹ R. Gardner, “Recent trends in Divorce and Custody litigation” (1985) *Academy Forum*, 29 (2), 3-7.

³² R. Gardner, “Should Courts Order PAS Children to Visit/Reside with the Alienated Parent? A Follow-up Study” (2001), *The American Journal of Forensic Psychology*, Vol 19 (3), pp. 61-106.

³³ En inglés es conocido como *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* de la *American Psychiatric Association*, el cual divide trastornos mentales en diversos tipos, basándose en series de criterios con rasgos definidos.

- campaña difamatoria. El concepto descrito por Gardner incluye el “lavado de cerebro” -niño persuadido a aceptar y elaborar el discurso del progenitor-custodio-, lo que implica que uno de los progenitores, de forma sistemática y consciente, “programa” a los hijos en la descalificación del otro. A su vez, describió que, si el maltrato o la negligencia que el menor de edad afirmara en su discurso contra el progenitor estuviere demostrada, la animadversión del niño estaría justificada y en tal caso, el SAP no sería una explicación apropiada para las variables que afectarían al menor.³⁴
49. El SAP, categorizado por Gardner como síndrome médico y trastorno infantil, surgirá de la concurrencia de ocho síntomas presentes en el niño:³⁵
- Una campaña de denigración. El niño está obsesionado con odiar a uno de los progenitores. Esta denigración a menudo tiene la cualidad de una especie de letanía;
 - Racionalizaciones débiles, absurdas o frívolas para la desaprobación. El niño plantea argumentos irracionales y a menudo ridículos para no querer estar cerca de uno de sus progenitores;
 - Ausencia de ambivalencia. Todas las relaciones humanas, incluidas las paterno-filiales, tienen un grado de ambivalencia. En este caso, los niños no muestran sentimientos encontrados. Todo es bueno en un padre y todo es malo en el otro;
 - Fenómeno del “pensador independiente”. Muchos niños afirman orgullosamente que su decisión de rechazar a uno de sus progenitores es completamente suya. Niegan cualquier tipo de influencia por parte del padre aceptado;
 - Apoyo reflexivo al padre alienante en el conflicto parental. Habitualmente los niños aceptan incondicionalmente la validez de las alegaciones del padre aceptado contra el odiado, incluso cuando se les ofrece evidencia de que aquel miente;
 - Ausencia de culpa sobre la crueldad y/o explotación hacia el padre alienado. Muestra total indiferencia por los sentimientos del padre odiado;
 - Presencia de argumentos prestados. La calidad de los argumentos parece ensayada. A menudo usan palabras o frases que no forman parte del lenguaje de los niños (lenguaje adultizado);
 - Extensión de la animosidad hacia los amigos y/o familia extendida del padre alienado.
50. Gardner nunca demostró que el SAP fuese un síndrome médico, de hecho, en toda su obra no aportará ningún resultado derivado de pruebas empíricas. Sus argumentos serán basados en su experiencia personal y la analogía que, según él, existe entre el “Síndrome de Alienación Parental” y el “Síndrome de Down”.³⁶ Para definir el SAP como síndrome médico, utilizará como referencia el Diccionario Psiquiátrico de Campbell,³⁷ según el cual, en un síndrome existen tres niveles de categorización que pueden ser diferenciados en medicina: **a)** un signo o un síntoma aislado, sin referencia a las características o causas asociadas o a la causa, y con poco valor predictivo; **b)** un agrupamiento clínico de signos o síntomas en un síndrome distintivo; y **c)** un cuadro clínico distintivo que es explicado por un proceso patofisiológico identificable o agente etiológico. Gardner considerará que la descripción de su SAP alcanza el tercer nivel de la definición del Diccionario Psiquiátrico de Campbell, al considerar que los factores etiológicos descritos así como el hecho de que estos factores contribuyen al desarrollo del desorden son justificación suficiente para considerar su descripción de alienación parental como un síndrome médico.
51. Como mecanismo patógeno del SAP, Gardner ubica el “adoctrinamiento” y el “lavado de cerebro”, como causas que absorben o incorporan respuestas automáticas o actitudes en el niño; en otras palabras, se refiere a la implementación de información que puede estar directamente en discrepancia con lo que el niño antes creía y que ahora experimenta con el padre alienado. El mecanismo de acción apunta a un progenitor *programador*, causa final del síndrome.³⁸

³⁴ Gardner, *Op. cit.*, *supra*, nota 20.

³⁵ R. Gardner, *Parental alienation syndrome: A guide for mental health and legal professionals*, (1992) Cresskill, NJ: Creative Therapeutics, pp. 448.

³⁶ Para Gardner, el SAP tiene pureza debido a que la mayoría de –si no todos- los síntomas en conjunto se manifiestan previsiblemente juntos como un grupo. A menudo parecen no estar relacionados pero lo están generalmente porque tienen una etiología común. Por ejemplo, el “Síndrome de Down” tiene una etiología común de síntomas dispares que se relacionan con una anomalía cromosómica específica. Es ese factor genético el responsable de agrupar juntos estos síntomas aparentemente dispares. Consecuentemente existe una causa básica del Síndrome de Down: una anomalía genética. Por tanto, la analogía empleada por Gardner establece que dado que la aparente desconexión de los síntomas del Síndrome de Down indicaría la existencia de un síndrome, entonces de la misma forma, la disparidad de los ocho síntomas descritos en el SAP constituirían la existencia de un síndrome. *Cfr.* R. Gardner, “Parental Alienation Syndrome (PAS): Sixteen Years Later” (2001) *Academy Forum*, 45 (1), pp. 10-12; “Denial of the Parental Alienation Syndrome also harms Women” (2002) *The American Journal of Family Therapy*, 30 (3) pp. 191-202; “Parental Alienation Syndrome vs. Parental Alienation: which Diagnosis should evaluators use in child-custody disputes?” (2002) *The American Journal of Family Therapy*, 30 (2) pp. 93-115.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibid.*

52. Existen dos tipos de diagnóstico en la teoría de Gardner: uno que detecta en el mismo acto el “adoctrinamiento” en el niño y al progenitor “alienador”, y otro que permite clasificar el grado de alienación basándose en dos fuentes de información: I) el expediente judicial; y, II) las reacciones posteriores del progenitor y el niño ante las medidas judiciales reflejadas en la sentencia. Este último *diagnóstico diferencial*,³⁹ será sobre el nivel de los síntomas en el niño y sobre el nivel de los síntomas en el alienador. De esta manera, Gardner presenta formas de diagnóstico *leve, moderado o severo* de los síntomas del alienador basándose en una serie de factores como podrían ser la presencia severa de una psicopatología previa a la separación; frecuencia de pensamientos de programación, frecuencia de maniobras de exclusión, frecuencia de denuncias a la policía y a los servicios de protección de la infancia, episodios de histeria, entre otros factores.
53. El SAP sólo tiene sentido si opera la *terapia de la amenaza* como la denomina Gardner.⁴⁰ La propia amenaza gravita fundamentalmente sobre el cambio permanente de custodia y/o en el incremento de la restricción de contactos futuros con el padre alienador. En muchas ocasiones se recomendarán, a modo de recordatorio de la capacidad ejecutoria del juzgado, períodos de prisión u hospitalización tanto para el progenitor alienador como para el niño; en el caso de niños más jóvenes podría pensarse en una casa de acogida o en un refugio para niños abusados. Esto, según Gardner, es obviamente una medida punitiva y podría ayudar a los niños a replantear su decisión de no visitar al progenitor alienado, que generalmente no cuenta con la custodia.
54. La terapia de la amenaza se complementa con el terapeuta especializado del SAP.⁴¹ Esto es, el terapeuta cuyo poder para proponer medidas deriva de los juzgados; actúa bajo el poder de la “amenaza terapéutica” para proponer medidas que eviten la alienación del niño.⁴² De acuerdo con Gardner, el terapeuta especializado debe ser capaz de decir a un progenitor alienador: “*si los niños no son entregados en la casa de su exesposo (a) a las 5 de la tarde este viernes, yo informaré al juzgado y recomendaré las sanciones ya descritas en la orden judicial*”. El terapeuta debe sentirse cómodo amenazando a padres alienadores, así como a los niños, de que habrá consecuencias si ellos violan el programa de visitas ordenado por el juzgado. La intención será, según Gardner, *desprogramar* a los niños que padezcan SAP.⁴³
55. Existen otros profesionales que juegan un papel importante en el SAP de Gardner. A los abogados del progenitor alienador se les asigna fundamentalmente el papel de falsos. En tanto que a los jueces que no actúan de acuerdo al SAP y los profesionales de salud mental serán considerados ingenuos, o influenciados por el progenitor alienador, ya que, como Gardner afirma, uno de los síntomas atribuidos al padre alienador es precisamente el éxito en la manipulación del sistema legal. Los profesionales mencionados, dilatan con sus dudas y trabajos meticulosos un tiempo precioso para el disfrute del niño con el padre alienado.⁴⁴
56. Es importante mencionar que los primeros trabajos de Gardner señalaban a la mujer como principal agente causal adulto del SAP, sin embargo, Gardner se defenderá más tarde de las acusaciones de que el SAP señalaba a la mujer como causa principal, atemperando su afirmación⁴⁵ al observar un incremento en el número de hombres que inducían a sus hijos al SAP, hasta observar una proporción aproximadamente del cincuenta y cincuenta. Los adoctrinadores del SAP ya no eran específicos de un género sino que esta situación se nivelaba al convertirse los progenitores varones en principales custodios, teniendo mayor acceso y tiempo con los niños.

³⁹ R. Gardner, “Family Therapy of the Moderate Type of Parental Alienation Syndrome” (1999) *The American Journal of Family Therapy*, 27, pp. 195-212.

⁴⁰ R. Gardner, “Legal and Psychotherapeutic approaches to the three types of Parental Alienation Syndrome Families. When Psychiatry and the Law join forces” (1991) *Court Review*, 28 (1) pp. 14-21.

⁴¹ Richard Gardner nunca determina qué tipo de capacitación deben tener estos terapeutas del SAP, y sólo se limita a diferenciarlos de aquellos terapeutas de salud mental.

⁴² Gardner, *Op. cit. supra*, nota 24.

⁴³ Gardner, *Op. cit. supra*, nota 20.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Gardner, *Op. cit. supra*, nota 24.

57. El SAP de Gardner ha provocado múltiples posicionamientos críticos que lo han descalificado total o parcialmente.⁴⁶ De acuerdo con Muñoz,⁴⁷ en general, la controversia surgida alrededor del llamado SAP puede agruparse principalmente en dos líneas: la controversia social y la controversia científico-técnica.
58. En la primera línea -la controversia social- se engloban las polémicas entorno a una lucha de géneros, en la que asociaciones de padres separados justifican el rechazo de sus hijos aludiendo a una preferencia por el papel de la maternidad. Asimismo, en sectores feministas, el SAP es visto como un concepto sexista discriminatorio para las mujeres. Desde los sectores feministas se ha contemplado también el SAP como una manera de encubrir casos donde existe maltrato o abuso sexual por parte del padre alienado, que es causa real del rechazo del niño.⁴⁸
59. En la segunda línea, es decir, la controversia técnico-científica, se encuentra relacionada con la falta de incursión en las clasificaciones diagnósticas debido a la debilidad científica del constructor y con un desacuerdo con las medidas jurídico-forenses que se aplican. El SAP no está reconocido ni avalado por las asociaciones médicas y psicológicas internacionales; tampoco está contemplado en el Manual Diagnóstico y Estadístico de las enfermedades Mentales de la Asociación Psiquiátrica Americana (DSM-IV) y en la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud (CIE-10).
60. A juicio de Escudero, Aguilar y De la Cruz,⁴⁹ el SAP no constituye una entidad médica ni clínica, pudiéndose entender sólo como un modelo teórico sobre una disfunción familiar en un contexto legal, es decir, la existencia del SAP sólo se puede comprender como una teoría de naturaleza argumental, elaborada a través de argumentos inválidos -falacias-, tales como la aplicación de analogías, el pensamiento circular, y la apelación constante de la autoridad y experiencia de Gardner. Por otro lado, Walker, Brantley y Rigsbee,⁵⁰ analizan la poca idoneidad de ciertos procedimientos aplicados en los casos con alienación parental, en los que se concluye un régimen forzado de visitas, incluyendo un cambio brusco de custodia con el progenitor alienado.
61. Por su parte, Cartié,⁵¹ al analizar los ocho síntomas propuestos por Gardner como indicativos del SAP, observa que no todos los elementos mantienen la misma significación. Parecería que existen aspectos que tienen un peso específico, ya que aparecen siempre en detrimento de otros que solo lo hacen en ocasiones y en función de la edad de los menores. En este sentido; el pensamiento independiente, la ausencia de sentimiento de culpa, el apoyo activo hacia el progenitor alienador y la generalización de la desaprobación al entorno del progenitor alienado, muestran una correlación positiva, formando una unidad altamente discriminante.
62. Asimismo, advierten la existencia de una correlación entre dos síntomas: discurso adultizado y racionalización, lo que provoca que se acerquen mucho con relación a su significado. El resto de síntomas aparecen como independientes. Por todo ello -concluye-, la categoría de SAP definida por Gardner resultaría escasamente operativa y poco definida, infiriéndose pobre en cuanto a la delimitación del constructo, a partir de la detección de una validez de contenido susceptible de mejora. De esta forma, los criterios descritos no resultan, tal y como están definidos, suficientemente claros para delimitar la gravedad de este problema.
63. Otros opositores al SAP propuesto por Gardner, como se ha mencionado, cuestionan la certeza de su diagnóstico bajo los síntomas descritos, argumentando que éstos también se reconocen como indicadores de la existencia de violencia o de abuso sexual.

⁴⁶ Cfr. S.J. Dallam, "The Parental Alienation Syndrome: Is it Scientific?" en E. St. Charles y L. Crook (coord.) (1999) *Expose: Failure of family courts to protect children from abuse in custody disputes*. Los Gatos, CA: Our Children Charitable Foundation; K.C. Faller, "The parental Alienation Syndrome: what is it and what Data support it?" (1998) *Child Maltreatment*, 3 (2) pp. 100-115; C.S. Bruch, "Parental Alienation Syndrome and Alienated Children -Getting it wrong in child custody cases" (2002), *Child and Family Law Quarterly*, 14 (4) pp. 381-400.

⁴⁷ J.M., Muñoz Vicente. "El Constructo Síndrome de Alienación Parental (S.A.P.) Psicología Forense: Una Propuesta de Abordaje desde la Evaluación Pericial Psicológica" (2010) *Anuario de Psicología Jurídica*, pp.5-14.

⁴⁸ C.R. Miranda, "Síndrome de Alienación parental: aportes para la reflexión" en *Alienación Parental*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011), México, pp. 211-220.

⁴⁹ A. Escudero, L. Aguilar y J. De la Cruz, "La lógica del Síndrome de Alienación Parental de Gardner (SAP): terapia de la amenaza" (2008), *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, n°102, vol. XXVIII, pp. 283-305.

⁵⁰ L.E Walker, K. L. Brantley y J.A. Rigsbee, "A Critical Analysis on Parental Alienation Syndrome and its admissibility in the Family Court" (2004) *Journal of Child Custody*, 1 (2), pp. 47-74.

⁵¹ M. Cartié, R. Casany, R. Dominguez, y otros "Análisis Descriptivo de las características asociadas al síndrome de alienación parental (SAP)" (2005) *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, (5) pp.5-29.

64. Como se ha expuesto hasta ahora, la construcción de Gardner describió al SAP en términos de la responsabilidad de uno de los miembros de la familia que corresponde concretamente al progenitor alienante. Dicho de otra forma, lo novedoso del SAP de Gardner, en relación con el fenómeno de alienación parental, y que lo hace totalmente distinto a otras propuestas anteriores a él, es que el término antepuesto de “síndrome” implica, como lo afirman Escudero, Aguilar y De la Cruz,⁵² la identificación de *un único* progenitor y un niño como *patológicos*, y la justificación judicial del cambio de custodia como *terapia*, la terapia de la amenaza. Este, con independencia de la falta de comprobación científica del SAP como síndrome médico “puro”, se considera uno de los principales defectos en la apreciación de Gardner respecto del fenómeno de alienación parental.
65. Al considerar un solo progenitor responsable “alienante” y un progenitor víctima “alienada”, la responsabilidad de *todos los miembros* del núcleo familiar con relación a la disfuncionalidad creada se va diluyendo o diseminando. Asimismo, la simple causalidad lineal o la visión dicotómica de la dinámica alienadora -progenitor alienado “bueno”, progenitor alienador “malo”- defendidas bajo la categoría SAP, se estima no responden a la compleja trama y orígenes multifactoriales que se tejen en cada caso concreto.
66. Los estudios posteriores a Gardner, hablan del papel preponderante que desempeña la dinámica familiar y el entorno alienante en la conducta de rechazo del menor hacia el progenitor alienado. Es decir, desde una *perspectiva sistémica* o *sistema-entorno*, se describe una dinámica familiar en la que cada miembro de la familia tiene un papel específico en el proceso de alienación. Cada miembro familiar tiene sus propios motivos y, lo que es más importante, sus propias razones para resistir los esfuerzos externos para la corrección del fenómeno.
67. En esa tesitura, Waldron y Joanis⁵³ entienden el fenómeno de alienación parental como un mecanismo de defensa del sistema familiar, en el que es posible detectar una sutil complicidad subyacente entre sus miembros. Así, la alienación parental protege la autoestima del progenitor aceptado y su dificultad para separarse, mantiene su relación simbiótica con los hijos y ayuda a canalizar su furia y sus necesidades de venganza.
68. Lund,⁵⁴ también desde una perspectiva sistémica, pone el énfasis psicopatológico en el intenso conflicto entre ambos padres, más que en la patología individual de cada uno de ellos. Desde esta perspectiva, el progenitor “odiado” contribuye directamente en los problemas paterno-filiales y en mantener el conflicto abierto con el otro progenitor. A menudo, el progenitor alienado, usualmente el padre, tiene un estilo rígido y distante, y es visto por los hijos como autoritario. Mientras que, el progenitor alienador, puede llegar a tener un estilo indulgente y pegajoso. Esta combinación de estilos parentales, en una situación de alta intensidad de conflicto, resulta ser la combinación perfecta para que aparezca la alienación.
69. Para Kelly y Johnston,⁵⁵ el progenitor rechazado o alienado también contribuye a generar y mantener la situación de rechazo. Johnston y Roseby⁵⁶ sugieren que el padre rechazado o alienado puede contribuir en la continuidad de la alienación mediante una combinación de hostilidad reactiva y de persecución tenaz del niño con llamadas telefónicas, cartas o apariciones imprevistas en sus actividades.
70. Los motivos del hijo o hijos para alienar a un progenitor suelen estar relacionados con el sentimiento de pérdida debido a la ruptura y con la resolución del conflicto de lealtades, pero también pueden tener que ver con presiones propias de su desarrollo, dificultades reales con el progenitor rechazado, ambivalencia hacia el padre aceptado o miedo de él. Los hijos son susceptibles a la alienación cuando perciben que la supervivencia emocional del progenitor alienante o la supervivencia de sus relaciones con él, dependen de su rechazo hacia el otro padre.
71. Las conductas alienadoras también trascienden a los abuelos y otros miembros de la familia del padre alienado. Aunque no formen parte del sistema nuclear, la familia de origen; abuelos, medios hermanos, tíos y primos, interfieren en su dinámica para bien o para mal, porque no resulta extraño que su intervención provoque la disolución del matrimonio o el concubinato.

⁵² Escudero, *Op. cit., supra*, nota 38.

⁵³ K.H. Waldron y D.E. Joanis, “Understanding and collaboratively treating parental alienation syndrome” (1996), *American Journal of Family Law* (10) pp.121-133.

⁵⁴ M. Lund, “A therapist’s view of parental alienation syndrome” (1995), *Family and Conciliation Courts Review*, 33 (3), pp. 308-316.

⁵⁵ Kelly y Johnston, *Op. cit., supra*, nota 15.

⁵⁶ J. Johnston, V. Roseby, K. Kuehnle, *In the Name of The Child: A Development Approach to Understanding and Helping Children of Conflicted and Violent Divorce* (2009), Springer Publishing Company, New York, pp. 361-391.

72. De lo anterior se pueden señalar las siguientes características sistémicas que constituyen, en su conjunto, posibles conductas alienadoras: **1)** relaciones disfuncionales entre ambos progenitores constituyéndose primero uno en alienador y el otro en alienado, pudiendo cambiar de rol; **2)** colaboración activa y permanente del hijo o hijos en la dinámica del rechazo; **3)** intervención de miembros ajenos al núcleo familiar y **4)** estimulación del conflicto por la intervención de otros individuos entre los que se encuentran abogados, jueces, psicólogos, funcionarios del tribunal, entre otros.
73. Otros autores se refieren al *fenómeno de utilización de los hijos o hijas en el conflicto parental*, señalando como rasgos comunes en los adultos involucrados -los progenitores-, tres elementos que los llevan a realizar las conductas alienadoras: la preservación del conflicto como eje central en la dinámica familiar; competencias parentales fallidas derivadas de la capacidad de apego y la confusión de roles en la familia, y el uso inconsciente de mecanismos de defensa transpersonales en el manejo del conflicto, que trascienden a los hijos. Por otra parte, consideran que los hijos o hijas son susceptibles de quedar atrapados en medio del conflicto de sus padres, por la intervención de factores como: la especial vulnerabilidad propia de la infancia y adolescencia; las habilidades propias para controlar y tolerar la angustia y el temor; la necesidad de contar con un adulto protector y cuidador; las características cognitivas que cada uno posee para razonar y comprender la realidad, y la construcción de una realidad compartida con sus adultos protectores⁵⁷.
74. Conforme a lo expuesto este Tribunal Pleno reiteró la apreciación en el sentido de que en la literatura especializada en la materia no hay uniformidad ni consenso sobre la conceptualización del fenómeno conocido como "alienación parental" como un síndrome o trastorno médico identificable a través de la manifestación de determinados síntomas⁵⁸ como lo catalogó Richard Gardner, pues un gran número de los especialistas consultados ubican al fenómeno como un problema de conducta disfuncional en un contexto de conflicto familiar, con un origen causal multifactorial.
75. Así, más allá de la polémica entre simpatizantes y continuadores, así como detractores de las teorías de Richard Gardner sobre la atribución de la categoría de síndrome o trastorno a la denominada alienación parental y la forma de su instrumentación; inclusive, aun ante la falta de consenso en la forma de conceptualizar la conducta y las propuestas de intervención psicológica para su detección; este Alto Tribunal advirtió que todos los expertos cuyos textos fueron consultados, *reconocen como cierta la presencia de este tipo de conductas de rechazo en los menores de edad hacia alguno de sus padres, en conflictos parentales de separación*, y que en algunos de esos casos, es factible que ese comportamiento de rechazo pueda surgir a partir de la intervención del otro progenitor; *por lo que la existencia del fenómeno no puede negarse*, sobre todo si se toma en consideración la obligación de atender al interés superior del menor que emana del artículo 4 Constitucional.
76. En ese entendido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación observó necesario entender a la alienación parental desde una perspectiva *amplia* y abordarla conforme a ello; esto es, atendiendo a las particularidades del fenómeno no es dable reducir su análisis a la catalogación de un síndrome o trastorno médico diagnosticable con base en síntomas o determinadas manifestaciones en los menores de edad. Se ha de partir de que la detección de la conducta en un caso concreto requiere de una aproximación sistémica a la familia y su dinámica, que evalúe los múltiples e interdependientes factores que influyen en las respuestas de los miembros, así como las influencias de factores externos, a efecto de conocer la condición psicoemocional del menor de edad que expresa rechazo hacia uno de sus progenitores y sus causas.

c) Derecho de los menores a ser protegidos contra toda forma de violencia

77. Tal como se estableció al resolver la ya mencionada acción de inconstitucionalidad 11/2016⁵⁹; se trata de un derecho fundamental establecido en el artículo 4 de la Constitución General de la República, que reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a un sano desarrollo integral, así como en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el derecho de éstos a ser protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato

⁵⁷ "Utilización de hijos e hijas en el conflicto parental y la violación de derechos del supuesto síndrome de alienación parental"; Analía Castañer, Margarita Griesbach Guizar y Luis Alberto Muños López. Obra editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C. Noviembre 2014.

⁵⁸ **Síndrome.** Conjunto de síntomas característicos de una enfermedad o un estado determinado.

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

⁵⁹ Ibidem 16.

- negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, y obliga a los Estados parte a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para garantizar ese derecho, tales como procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.
78. Ahora bien, en la legislación secundaria mexicana, la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su numeral 13, fracciones VII y VIII, reconoce el derecho de los menores a un sano desarrollo integral, a una vida libre de violencia, y a que se proteja su integridad personal, asimismo, obliga a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados, entre otras conductas, por descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual (artículos 46 y 47).
79. La propia ley, en su artículo 103, fracciones V y VII, obliga a quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como a quienes por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado a menores, a asegurar a éstos un entorno afectivo, comprensivo y sin violencia, para el pleno, armonioso y libre desarrollo de su personalidad, a protegerlos contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión y abuso, y a abstenerse de cualquier atentado contra su integridad física y psicológica, o de realizar actos que menoscaben su desarrollo integral, destacando que, el ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda y custodia de menores, no pueden ser justificación para incumplir esta última obligación.
80. En ese sentido, los malos tratos en el seno familiar, evidentemente, pueden adoptar diversas formas: maltrato físico, psicológico, desatención, negligencia, maltratos verbales o una combinación de éstos.
81. El Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, órgano encargado, entre otras cosas, de orientar la interpretación, para efectos de su cumplimiento, de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación con los derechos protegidos en el artículo 19 de ese instrumento, en el año dos mil seis emitió la Observación General Número 8, en la que se pronunció sobre los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes contra los menores; y en el año dos mil once, pronunció la diversa Observación General Número 13, en relación con el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.
82. En la Observación General Número 8, dicho Comité definió al castigo corporal o físico, como *"todo castigo en el que se utilice la fuerza física y tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve"*⁶⁰ Y en la Observación General 13, señaló que la definición de violencia establecida en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al señalar *"toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual"*, abarca todas esas formas de daño a los niños, y que, los otros términos utilizados para describir tipos de daño como lesiones, abuso, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación, son igualmente válidos, asimismo, *que en dicha definición se encuentran incluidas las formas no físicas y/o no intencionales de daño, como el descuido y los malos tratos psicológicos*⁶¹.
83. Premisa fundamental de la prohibición de cualquier tipo de violencia contra un menor de edad, es que cualquier acto de esa naturaleza es un atentado contra su dignidad humana.
- d) El derecho de los menores a ser considerados como sujetos de derecho con autonomía progresiva**
84. Este derecho implica un cambio de paradigma en la protección de los derechos de los niños; constituye el pilar axiológico que estructura la actual regulación de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y parte del reconocimiento de la condición de sujeto de derecho a todas las personas menores de edad.

⁶⁰ Observación General N°8 (2006), el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, párrafo número 11.

⁶¹ Esta Observación General 13, en sus puntos 19 a 31, hace referencia a las diversas formas de violencia que pueden sufrir los niños.

85. La Convención sobre los Derechos del Niño se basa en la premisa ontológica de que las personas menores de edad son sujetos en desarrollo, titulares de derechos que requieren para su pleno ejercicio una protección especial y en este sentido, se refuerza el reconocimiento de la dignidad humana fundamental de la infancia.⁶²
86. Dicho instrumento otorga un estatus jurídico a los menores que deja atrás la dicotomía capacidad-incapacidad; se reconoce a los niños como personas en desarrollo que no deben ser tratadas como un mero objeto de tutela, tampoco como un adulto. Así, cuando se vulnera de alguna forma la autonomía personal de los menores, se atropella su condición de sujeto de derecho; se les cosifica, transformando sus derechos en necesidades.⁶³
87. La consideración del niño como sujeto de derechos no sólo supera la concepción de estos como “deberes de la familia”, en particular de los adultos y también de las instituciones asistenciales, sino que impone la idea de que el niño es titular de derechos autónomos y no de meros intereses que terceros están llamados a tutelar. En este sentido, entonces, un aspecto trascendental en la regulación de los derechos de los niños es el reconocimiento de su autonomía.⁶⁴
88. La satisfacción de su autonomía como sujetos de derechos, entendida tanto como “libertad del agente”, como autonomía crítica, se consigue mediante la extensión al niño de ciertas libertades. Sobre el ejercicio de estas, la Convención, por un lado, reitera la protección que necesitan los niños en razón de su inmadurez, pues se refiere el papel de guía de los adultos en el ejercicio de estos derechos y por el otro, se reconoce el desarrollo infantil y adolescente.
89. Así, la Convención sobre los Derechos del Niño, a partir del entendimiento de éste como sujeto de derecho, establece un conjunto de previsiones que tienen por objeto asegurar que los menores de edad puedan efectivamente ejercer sus derechos, fundamentadas en una doctrina de protección integral que los reconoce como sujetos con la capacidad de involucrarse en los asuntos que los conciernen, esto, conforme a su etapa evolutiva, sus capacidades, conocimientos, experiencias, madurez física y emocional, etcétera. En este contexto, se reconoce la autonomía progresiva como un principio rector fundamental del status de sujeto de derecho del niño, niña o adolescente.
90. De manera que, a partir de esta nueva concepción de los menores de edad como sujetos con *autonomía progresiva*, se redefine la forma en que se relacionan con su familia, su comunidad, con la sociedad y con el Estado; se parte de la premisa fundamental de que son personas independientes que se encuentran en un desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica.⁶⁵
91. Por tanto, el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, también descansa en esa concepción. Y la obligación del Estado al respecto es procurar una protección especial que garantice que este ejercicio sea siempre en su interés.

e) El derecho de los menores a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afectan y a que la misma sea tomada en cuenta

92. Este derecho se encuentra naturalmente vinculado con el antes referido.
93. En el análisis de la condición del niño como sujeto de derecho cabe distinguir los llamados derechos de prestación, a los que corresponden derechos positivos a cargo de terceros y los derechos de protección, cuyo contenido se determina, aunque no exclusivamente, por deberes negativos. Los segundos, precisamente a partir del desarrollo de la autonomía de los niños, reconocen el disfrute de algunas esferas de libertad (expresión, pensamiento, conciencia y religión, asociación, vida privada) que tradicionalmente se consideraban exclusivas de los adultos.⁶⁶
94. El derecho enunciado está protegido por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuya interpretación, la Observación General No. 5 del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, hace especial hincapié en que los niños, como sujetos de

⁶² Manual para la Defensa Jurídica de los Derechos Humanos de la Infancia, consulta 20/05/16 Consultable en http://www.unicef.org/uruguay/spanish/Manual_Defensa_derechos.pdf

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 58.

⁶⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Op. cit. supra*, nota 7.

⁶⁶ *Ibidem* pág. 58

- derecho, en consonancia con su etapa de crecimiento, *tienen derecho a expresar su opinión*, particularmente en los asuntos que los afectan, y los Estados tienen la obligación *de tener debidamente en cuenta esas opiniones*.⁶⁷
95. A partir del reconocimiento de la autonomía progresiva de los menores de edad, cobra particular relevancia el derecho de éstos a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, así como la correlativa obligación de los Estados de tomar en cuenta esas opiniones. Especialmente durante el desarrollo de los procedimientos que involucran decisiones atinentes al ejercicio de la patria potestad, a la guarda y custodia y al derecho de convivencia, pues en estos casos, la opinión de los niños se vuelve elemento indispensable para asegurar la plena protección de sus derechos, en particular, el de acceso a la justicia.⁶⁸
96. También debe decirse que este derecho “procedimental” a que los niños sean escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta, tiene una naturaleza especial en virtud de su relación con el principio de igualdad y el del interés superior del menor. Lo anterior, porque su contenido pretende otorgar a los menores una protección para que su actuación en los procedimientos jurisdiccionales que les afecten transcurra sin desventajas inherentes a su condición especial.⁶⁹
97. Entonces, en el ejercicio del derecho de los niños de expresar su opinión, a la luz del principio de su interés superior, el Estado debe asegurar que el reconocimiento de este derecho sea funcional para él; es decir, se exige una protección especial que garantice que la tutela del derecho a favor del niño sea en su mejor interés.
98. Resulta así que los llamados “nuevos” derechos o derechos de libertad de los niños exigen el reconocimiento, por un lado, desde la perspectiva de la igualdad, de los niños como sujetos de derecho con autonomía progresiva para tomar decisiones y, por el otro, la salvaguarda del interés superior de estos.
99. Es decir, tal reconocimiento de su derecho a opinar se basa en la premisa de que el niño, en función de su edad y madurez, puede formarse su propio juicio, es decir, pone en evidencia que el niño tiene derechos que ejercen una influencia en su vida, que no son sólo los derechos derivados de su

⁶⁷ Décima Época. Registro: 2009009. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Civil. Tesis: 1a./J. 13/2015 (10a.). Página: 382. Rubro y texto: **“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO DE LOS MENORES A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA NO PUEDE ESTAR PREDETERMINADO POR UNA REGLA FIJA EN RAZÓN DE SU EDAD.** De conformidad con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los menores de edad tienen derecho de expresar libremente su opinión en todos los asuntos que los afectan. Ahora bien, su participación en un procedimiento jurisdiccional no puede estar predeterminada por una regla fija en razón de su edad, ni aun cuando esté prevista en ley. Atendiendo al principio de autonomía progresiva, la edad biológica no guarda necesaria correlación con la madurez y la posibilidad de formarse un juicio o criterio propio. De ahí que no puede partirse de parámetros cronológicos específicos para establecer una generalización de cuándo los menores de edad deben participar en procedimientos jurisdiccionales, pues es el juzgador quien deberá tomar en consideración las condiciones específicas del niño o niña, así como su interés superior, para acordar su intervención, siempre con una actitud orientada a favorecer la eficacia de su derecho de participación”.

Décima Época. Registro: 2009010. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Civil. Tesis: 1a./J. 12/2015 (10a.). Página: 383. Rubro y texto: **“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ.** El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de los menores de edad a participar efectivamente en los procedimientos jurisdiccionales que los afectan y a dar su opinión de tal modo que pueda tener influencia en el contexto de la toma de decisión judicial que resuelva sobre su vida y sus derechos. Sin embargo, su participación no constituye una regla irrestricta, pues asumir tal rigidez implicaría dejar de lado las condiciones específicas que rodean a los niños en casos particulares, lo que podría ir en detrimento de su interés superior. En este sentido, tanto al evaluar de oficio la participación de los menores de edad como al analizar la conveniencia de la admisión de su declaración o testimonio ofertada por las partes, el juez debe evitar la práctica desmedida o desconsiderada del derecho, lo que podría acontecer si sus derechos no forman parte de la litis del asunto, si el menor ha manifestado su deseo de no intervenir o hacerlo a través de sus representantes, si se pretende entrevistarlos más veces de las necesarias, o si de cualquier manera pudiera ponerse en riesgo su integridad física o psíquica. Ahora bien, esta sujeción a valoración judicial de la participación de los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales no debe ser jamás leída como una barrera de entrada, sino como el mecanismo que da cauce a su derecho. La premisa para el juzgador debe ser procurar el mayor acceso del niño, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso. Por ende, la excepción debe estar debidamente fundada y motivada, previendo que dicha decisión puede ser impugnada y remitida a un nuevo examen jurídico por los tribunales de alzada y los jueces de amparo”.

⁶⁸ Observación General n° 12 (2009) de la Convención sobre los derechos del niño.

⁶⁹ Décima Época. Registro: 2003023. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXXVIII/2013 (10a.). Página: 886. Rubro y Texto: **“DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.** El derecho referido está regulado expresamente en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el numeral 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez. Ahora bien, la naturaleza jurídica de este derecho representa un caso especial dentro de los llamados “derechos instrumentales” o “procedimentales”, especialidad que deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior de la infancia, de modo que su contenido busca brindar a los menores de edad una protección adicional que permita que su actuación dentro de procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar sus intereses, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial. Consecuentemente, el derecho antes descrito constituye una formalidad esencial del procedimiento a su favor, cuya tutela debe observarse siempre y en todo tipo de procedimiento que pueda afectar sus intereses, atendiendo, para ello, a los lineamientos desarrollados por este alto tribunal”.

- vulnerabilidad o de su dependencia respecto de los adultos.⁷⁰ En consecuencia, para asegurar su ejercicio efectivo es fundamental que se reconozca que los niños, a través de la expresión de su opinión, pueden tomar decisiones; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad.⁷¹
100. Sobre la participación de los menores en los procedimientos judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido ciertos lineamientos a seguir en estas situaciones y, en este contexto, se recalca que los niños ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan su autonomía personal, de manera que hay una gran variedad en el grado del desarrollo físico e intelectual, y en la experiencia e información de cada niño, lo que se ha de tomar en cuenta al escuchar sus opiniones.⁷²
101. Ahora bien, el derecho en referencia, como se ha venido señalando, no entraña sólo que el menor sea escuchado, sino que también exige tener debidamente en cuenta sus opiniones. En interpretación de lo que se ha de entender como “tener debidamente en cuenta” se ha resuelto que para considerar la opinión de los niños *se tiene que evaluar su capacidad, así como su edad y madurez*; además cobra particular relevancia la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo, *por lo que el análisis de la opinión es distinto en cada caso.*⁷³
102. Debe destacarse entonces que, la escucha del menor de edad en los procesos jurisdiccionales no tiene como consecuencia, en todos los casos e indefectiblemente, que el juzgador emita su determinación judicial conforme a la opinión de aquél; puesto que, evidentemente, la decisión del Juez respecto de la cuestión jurídica de que se trate, necesariamente tendrá que derivar del análisis del caso, conforme a sus circunstancias, y sobre todo, tratándose de derechos de menores de edad, *ponderando el interés superior de éstos*, que puede no coincidir con la opinión que expresaron en el procedimiento conforme a su derecho a ser escuchados, siendo lo relevante para tener por respetado ese derecho, que sus manifestaciones realmente se ponderen en la solución adoptada por la autoridad⁷⁴.
- f) El derecho de los menores a vivir en familia y a mantener relaciones con sus progenitores**
103. Al respecto, se retoma lo señalado acción de inconstitucionalidad 11/2016⁷⁵, atingente a que la Convención sobre los Derechos del Niño, en su preámbulo, reconoce que la familia es el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, por lo que esta institución debe recibir la protección y asistencia necesaria para que sus miembros asuman sus responsabilidades.
104. En su artículo 8, dicha Convención prevé el derecho del niño a preservar su identidad sin injerencias ilícitas, incluidas sus relaciones familiares, de conformidad con la ley. Asimismo, en su artículo 9, ese instrumento establece la obligación de los Estados de velar por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando las autoridades competentes determinen que, en términos de la ley, la separación sea necesaria en el interés superior del menor. Se precisa que, en caso de separación del niño de uno o ambos padres, se respetará su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con sus padres, salvo que se considere perjudicial para su interés superior.
105. En este mismo sentido, se hizo alusión a que el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, prevé el derecho del menor de vivir con su familia y la obligación estatal de establecer las medidas de protección necesarias para ese efecto.
106. Que el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también establece el reconocimiento de la preservación de la familia, al imponer al Estado el deber de proteger su organización y desarrollo.

⁷⁰ Observación General... *cit.* párr. 18.

⁷¹ Observación General... *cit.* párr. 21.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Atala Riffo vs. Chile*, párrafo 68.

⁷³ Observación General... *cit.* párr. 29.

⁷⁴ Incluso, la Primera Sala de esta Suprema Corte, ha sostenido el siguiente criterio: **“PATRIA POTESTAD. LA ACREDITACIÓN DE ALGUNA CAUSAL PARA SU PÉRDIDA NO PUEDE SER INFERIDA A PARTIR DE LA OPINIÓN DE QUIENES ESTÁN INVOLUCRADOS, INCLUSO SI SE TRATA DE MENORES DE EDAD.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de los menores de edad de participar en los asuntos que afecten su esfera jurídica, constituye una formalidad esencial a su favor, cuya tutela debe observarse en los procedimientos que puedan afectar sus intereses. Sin embargo, cuando en un asunto se alegue una posible pérdida de la patria potestad pero la causal respectiva no logre acreditarse, lo cierto es que tal determinación no puede estar sujeta a la opinión de los menores involucrados, pues ello implicaría aceptar que la pérdida de la patria potestad es una situación que se puede actualizar en razón de lo que opinen las personas involucradas y no en virtud de los hechos que presenta el caso, toda vez que la causal respectiva requiere ser probada de forma fehaciente y no ser inferida a partir de la opinión de quienes están involucrados, incluso si se trata de menores de edad”. Datos de localización: Época: Décima Época; Registro: 2006535; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I; Materia(s): Civil; Tesis: 1a. CCXIII/2014 (10a.); Página: 550.

⁷⁵ *Ibidem* 16.

107. Y, que en la misma línea, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, prevé como regla general la imposibilidad de separar a los niños de las personas que ejerzan su patria potestad, de sus tutores o de aquellos que los tengan bajo su cuidado, salvo orden de autoridad competente, en cumplimiento del interés superior del menor y de conformidad con las causas establecidas en ley. Asimismo, se prevé la obligación de todas las autoridades del Estado de establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de los niños de su familia.⁷⁶
108. Así, se ha establecido como ineludible la obligación del Estado de proteger al núcleo familiar como el principal medio de cuidado y protección de los menores, bajo la consideración esencial de que éste es el espacio fundamental para su desarrollo integral.⁷⁷
109. Y, que por tanto, la separación de un menor de edad de su familia, que resultaría como consecuencia de la normatividad en estudio, es una limitación a este derecho y, en consecuencia, debe ser excepcional, sólo para el caso de que su interés superior pueda verse afectado por las conductas de los padres o ascendientes, de manera que, en estas situaciones, precisamente para salvaguardar los derechos de los niños, el Estado, y concretamente el legislador, puede prever medidas de separación como la pérdida o suspensión de la patria potestad, privación de la guarda y custodia y de la convivencia, si con ello se evita la vulneración de sus derechos.
110. En ese sentido, este Máximo Tribunal ha concluido que la separación de los niños de sus padres, *per se*, no es inconstitucional, pero sí es excepcional y debe atender exclusivamente al interés superior del menor.
111. Así, a partir de dicha concepción es que el menor tiene derecho a ser cuidado y educado en el seno familiar, pues como lo ha definido este Alto Tribunal, la institución de la patria potestad no constituye un derecho de los padres, sino propiamente una función de éstos en beneficio de los hijos, con el objeto de protegerlos, de manera que en su ejercicio debe prevalecer siempre el interés superior del menor.⁷⁸

⁷⁶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

“Artículo 22. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad.

Niñas, niños y adolescentes no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas. En todos los casos, se tendrá en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Los casos en que las personas que ejerzan la patria potestad, por extrema pobreza o por necesidad de ganarse el sustento lejos del lugar de residencia, tengan dificultades para atender a niñas, niños y adolescentes de manera permanente, no serán considerados como supuestos de exposición o estado de abandono, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, libres de violencia y provean su subsistencia.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia”.

⁷⁷ Décima Época. Registro: 2009862. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta de. Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLVII/2015 (10a.). Página: 303. Rubro y texto: **“DERECHO DEL NIÑO A LA FAMILIA. SU CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO.** Según lo dispuesto en los artículos 17.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los niños tienen el derecho a vivir con su familia, principalmente su familia biológica, por lo que las medidas de protección dispensadas por el Estado deben priorizar el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado del niño o niña. Si bien no queda duda de que el Estado Mexicano se halla obligado a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección al niño, esta obligación implica también que, cuando la familia inmediata no puede cuidar al menor y lo haya puesto en situación de desamparo, se busque dentro de la comunidad un entorno familiar para él. En este sentido, el derecho del niño a la familia no se agota en el mandato de preservación de los vínculos familiares y la interdicción de injerencias arbitrarias o ilegítimas en la vida familiar, sino que conlleva la obligación para el Estado de garantizar a los menores en situación de abandono su acogimiento alternativo en un nuevo medio familiar que posibilite su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Lo anterior se refuerza ante las numerosas evidencias sobre los impactos negativos que el internamiento de niños y niñas en instituciones residenciales tienen sobre ellos. De ahí que encuentre plena justificación el carácter expedito del procedimiento especial previsto en el artículo 430 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal para los menores acogidos por instituciones públicas o privadas de asistencia social, cuya finalidad es precisamente la reintegración del niño o niña a una estructura familiar tan pronto como ello sea posible, tomando en consideración su interés superior”.

⁷⁸ Décima Época. Registro: 2009451. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 19, Junio 2015, Tomo 1. Materia(s): civil; Tesis: 1a./J. 42/2015 (10a.); Página: 563. Rubro y Texto: **“PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.** La configuración actual de las relaciones paterno-filiales ha sido fruto de una importante evolución jurídica. Con la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del menor, los órganos judiciales deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímmodo del padre sobre los hijos. Hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución en consideración prioritaria del interés del menor. Es por ello que abordar en nuestros días el estudio jurídico de las relaciones paterno-filiales y en particular de la patria potestad, requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales, como son la protección del hijo menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor de edad está necesitado de especial protección habida cuenta el estado de desarrollo y formación en el que se encuentra inmerso durante esta etapa vital. La protección integral del menor constituye un mandato constitucional que se impone a los padres y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no es posible dejar de considerar que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado además de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez”.

112. En torno al particular, el artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé que ambos padres tienen obligaciones comunes y a ambos incumbe la responsabilidad en lo que respecta a la crianza y desarrollo del niño.
113. El ejercicio de la patria potestad tiene carácter de función tutelar; comprende un conjunto de deberes, personales y patrimoniales, encaminados al bienestar de los menores. En este sentido es que la privación de la patria potestad (o su suspensión), sólo se justifica en aquellos casos de incumplimiento de los deberes inherentes a la misma, lo anterior siempre, atendiendo a los intereses de los niños.⁷⁹
114. En la misma línea, la guarda y custodia de un menor y el régimen de visitas y convivencias, son instituciones jurídicas tendentes a salvaguardar el deber de los progenitores de participar activamente en la crianza de los hijos, ante conflictos que hacen imposible la convivencia entre los padres; mecanismos éstos que tienen por objeto garantizar el derecho de los menores a vivir en familia a través de la convivencia con ambos padres.⁸⁰
115. Así, para que sea constitucional la privación (por suspensión o pérdida) de la patria potestad, con la consecuente suspensión o pérdida de la guarda y custodia y, en su caso, la privación del régimen de visitas y convivencia, estas medidas tienen que partir de la plena observancia del interés superior del menor, es decir, actualizarse con el único objeto de salvaguardar los derechos de los hijos, no de los padres.

g) Estudio del caso concreto

116. En términos de lo expuesto en los apartados previos, este Tribunal Pleno advierte que los referidos derechos de los menores tienen una clara incidencia en la regulación de la conducta denominada “alienación parental”, recogida en la norma cuestionada.
117. Es así, porque el párrafo cuarto del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado de Tlaxcala, impugnado, tiene como finalidad regular una conducta específica de violencia familiar que atenta contra la integridad psicoemocional de los menores de edad; y el artículo 285, fracción V⁸¹, del propio ordenamiento, no controvertido, pero al que se hace referencia para dar contexto a la norma impugnada, dispone como causa de pérdida de la patria potestad la violencia familiar; disposición que se entiende acorde a la obligación del Estado de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de violencia, a efecto de procurar y salvaguardar y de proteger su sano desarrollo integral.
118. Ahora bien, a efecto de analizar la constitucionalidad de la norma impugnada a la luz de los conceptos de invalidez, es necesario destacar en este apartado nuevamente su contenido:

“Artículo 168 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar, aun como métodos correctivos o de disciplina a niñas, niños o adolescentes, que impliquen cualquier tipo de trato y castigo humillante, atendiendo a la definición establecida en el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁷⁹ Décima Época. Registro: 2002814. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXIV/2013 (10a.). Página: 823. Rubro y Texto: **“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD.** La decisión de cualquier cuestión familiar suscitada en el marco de las relaciones de patria potestad -y, por extensión, todo conflicto o situación en que intervengan menores o de un modo u otro les afecte- debe valorar el beneficio del menor como interés prevalente. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aplicación de este principio rector debe estar sometida a las siguientes consideraciones fundamentales: En primer término, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de facultades y deberes, de ámbito personal y patrimonial, enunciados legalmente en abstracto pero cuya adecuada aplicación exige su ejercicio siempre de acuerdo con la personalidad de los hijos. En segundo lugar, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio fundamental orientador de la actuación judicial en los procedimientos que afectan a los menores, por lo que las estipulaciones y pactos convenidos entre los progenitores no serán oponible si resultan lesivos para los hijos. Por último, debe considerarse que la patria potestad tiene hoy un indudable carácter de función tutelar, establecida en beneficio de los hijos y, por ello, cuando la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor, cabe privar o suspender a aquéllos del ejercicio de la patria potestad de conformidad con el interés superior del menor y atendiendo a lo que establezcan las leyes en la materia”.

⁸⁰ Décima Época. Registro: 2004703. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2. Materia(s): Constitucional, Civil. Tesis: 1a. CCCVI/2013 (10a.). Página: 1051. Rubro y Texto: **“GUARDA Y CUSTODIA DE UN MENOR DE EDAD Y RÉGIMEN DE CONVIVENCIA. SON INSTITUCIONES PARALELAS Y COMPLEMENTARIAS DIRIGIDAS A SALVAGUARDAR EL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A LA CONVIVENCIA FAMILIAR EN CONTEXTOS DE CRISIS INTRAFAMILIAR.** Ante la existencia de situaciones en donde los desacuerdos personales hacen imposible la convivencia entre los padres, el Estado se encuentra obligado a encontrar mecanismos que garanticen el derecho de los menores de edad a mantener relaciones personales y de trato directo con cada uno de sus padres de forma regular, asegurando así la continuación de la convivencia familiar. El legislador, teniendo en consideración lo anterior, ha establecido diversas instituciones jurídicas tendientes a salvaguardar el derecho-deber de los progenitores a participar activamente en la crianza y educación de sus hijos menores de edad y, particularmente, asegurar la convivencia regular del menor con ambos progenitores en contextos de crisis intrafamiliar. Dentro de estas instituciones se encuentran la fijación de la guarda y custodia a cargo de uno de los padres y, paralelamente, el derecho de visitas o régimen de convivencia a favor del otro. Estas figuras son complementarias entre sí y garantizan, bajo estas situaciones extenuantes, el derecho del menor a vivir en familia y convivir con ambos padres, asegurando así el sano desarrollo de su personalidad”.

⁸¹ **“Artículo 285.** La patria potestad se pierde: (...)

V. Cuando el que la ejerza incurra en actos de violencia familiar en contra del menor”.

Se debe entender por violencia familiar, y tipos de agresiones, a el acto, acciones u omisiones descritas en lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley para la Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Familiar en el Estado de Tlaxcala.

La violencia vicaria, es el acto u omisión que genera afectación o daño físico, psicológico, emocional o patrimonial a un descendiente, ascendiente, pariente colateral consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, dependiente económico, animal de compañía o bienes de la víctima, cometido por parte de quien mantenga o mantuvo una relación de matrimonio, concubinato o alguna relación sentimental con la misma, actuando por sí o por interpósita persona, cuyo objeto sea causar un daño emocional, psicológico o patrimonial a la mujer.

También se entenderá por violencia familiar el hecho de que un integrante de la familia realice conductas que ocasionen alienación parental, entendida como la manipulación o inducción que realiza un progenitor o familiar hacia una niña, un niño o adolescente, mediante la desaprobación o crítica, con el objeto de causar en ella o él una transformación de conciencia, para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor o los demás integrantes de la familia”.

Así como el del diverso 285, fracción V, que establece:

“Artículo 285. La patria potestad se pierde: (...)

V. Cuando el que la ejerza incurra en actos de violencia familiar en contra del menor”.

119. De lo anterior, se advierte que el párrafo cuarto del artículo 168 Ter, describe la conducta de alienación parental como una hipótesis legal de violencia familiar, a partir de la existencia en la víctima menor de edad, de una condición psíquica de “transformación de conciencia”; la cual se impone contraponer *con el derecho de autonomía progresiva* que reconoce en el menor de edad a un sujeto de derecho en desarrollo progresivo de su personalidad e independencia, en todos los ámbitos de su existencia, acorde a los factores ya enunciados.
120. Derivado de ese mismo elemento de la norma -la descripción del supuesto de violencia familiar con base en un resultado de “conciencia transformada”-; se exige también ponderar la consecuencia de estimar como violencia familiar a la alienación parental, bajo la consideración de que esa violencia es motivo de pérdida de la patria potestad, por lo que debe establecerse si se trata de una norma que hace nugatorio *el derecho de los menores de edad a ser escuchados en los procedimientos jurisdiccionales que les conciernen y a que su opinión sea tomada en cuenta*; ya que, *prima facie*, se postula como incompatible la consideración de la existencia del resultado de alienación a través de una conciencia transformada, con la debida escucha y consideración en el proceso, de la opinión del menor de edad que se considera “alienado”.
121. En diverso aspecto, si como ha quedado de manifiesto, la violencia familiar prevista en el párrafo cuarto del artículo 163 Ter impugnado, esto es, la alienación parental, tiene como consecuencia la pérdida de la patria potestad, en términos del diverso ordinal 285, fracción V, del propio Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; es claro que en tal caso está directamente en juego la observancia del derecho del menor a vivir con su familia, pues considerando un contexto en el que los padres se encuentran separados, ello incide en su derecho a mantener relaciones de convivencia con ambos.
122. Así, una vez establecido que a la luz del interés superior del menor, se debe resolver en todo caso atendiendo a aquello que más le beneficie o le cause un menor perjuicio y, hecha una aproximación al fenómeno de alienación parental, así como establecidos los derechos fundamentales de los menores, como un parámetro de análisis; se procede a estudiar los conceptos de invalidez propuestos por la parte accionante.
123. La parte actora aduce que el prever la alienación parental como violencia familiar implica vulnerar el interés superior de la niñez consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dicha violencia es causa de pérdida de la patria potestad, motivo por el que se trata de una norma que va en contra del derecho del menor a la familia, pues implica que se le separe del núcleo familiar al que se encuentra habituado, siendo que esa determinación debe ser excepcional, y sólo bajo la ponderación de las circunstancias de cada caso, en el que se atienda al mencionado interés superior, y que la alienación no índice en un solo derecho del menor, como lo es el vivir libre de violencia en el seno familiar, sino también como se dijo, a vivir en familia, y a mantener relaciones de convivencia con ambos padres para un sano desarrollo.
124. Son **fundados** los precitados conceptos de invalidez, por lo que debe declararse inconstitucional el cuarto párrafo del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

125. Análisis que se hace sin soslayarse que la norma dispone que ese tipo de violencia familiar, esto es, la alienación parental, puede provenir no sólo de uno de los progenitores, pues establece “*un integrante de la familia*”; es decir, puede ocurrir que sea uno de los progenitores quien transforme la conciencia del infante para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor, o bien, puede ser que esa transformación provenga de cualquiera de los integrantes de la familia.
126. Así, es evidente que la pérdida de patria potestad con motivo del ejercicio de violencia familiar, bajo el fenómeno de alienación parental, será una consecuencia que sólo tendrá cabida respecto de quienes la ejercen, que generalmente serán los progenitores; siendo ese el supuesto que ahora nos ocupa, pues respecto a los modelos de familia, este Tribunal Pleno ya ha establecido que la protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico⁸², sino que en el libre desarrollo de su personalidad, los gobernados pueden conformarla de la manera en que lo deseen, esto es, pueden existir familias nucleares biparentales, ampliadas o extensas, ensambladas, homoparentales, heteroparentales, etcétera. De ahí que, la norma protege a los niños, niñas y adolescentes de cualquier integrante de la familia, no únicamente de sus padres o quienes ejerzan la patria potestad; sin embargo, su pérdida sólo será una consecuencia de esa violencia para quienes sí la ejercen, estándose los demás integrantes a las consecuencias que sobre dicha violencia establezca la ley.
127. En ese orden, como se adelantó, asiste razón a la parte accionante cuando refiere que la pérdida de la patria potestad como consecuencia de que la norma tildada de inconstitucional prevea la alienación parental como violencia familiar, vulnera diversos derechos de los niños, niñas y adolescentes, pues el creador de la norma pasó por alto que en las conductas de alienación parental inciden diversos derechos de los menores de edad, no solamente el de no ser sujetos a violencia en el seno familiar, sino también a vivir en familia y, en el contexto de la separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores.
128. Al respecto, cabe destacar que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la multicitada acción de inconstitucionalidad 11/2016, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, entre otros aspectos declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 429 Bis A, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Oaxaca, que disponía: *‘Bajo pena de suspenderse o declararse la pérdida de su ejercicio’*; así como del artículo 459, fracción IV, que establecía: *‘La patria potestad se pierde: (...) IV. Cuando el que la ejerce produce actos de alienación parental, existiendo la posibilidad de poner en riesgo la salud, el estado emocional o incluso la vida del menor’*.
129. Lo anterior, al considerar por una parte, que esta última disposición condicionaba la pérdida de la patria potestad a que con el despliegue de la conducta de alienación parental se pusiera en riesgo la salud, el estado emocional o la vida de los menores de edad. En tanto que, dicho aspecto ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Primera Sala (tratándose de aquellas conductas dañosas de los progenitores, como el incumplimiento de los deberes alimentarios o los malos tratamientos expresados a través de actos de violencia física y psicológica), en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que contenían ese mismo diseño legislativo, debido a que no constituían una medida legislativa eficaz para la protección reforzada de los derechos de los menores de edad, antes bien, implícitamente justificaba y toleraba la violencia en contra de los menores. De ahí que, al asumir ese mismo criterio fue que se declaró la invalidez de la referida porción normativa.
130. Así, el Pleno de este Alto Tribunal determinó básicamente que la previsión de suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia del despliegue de la conducta de alienación parental, es desproporcionada en detrimento de los derechos del menor a vivir en familia y mantener relaciones afectivas con ambos progenitores; no porque la medida sea inconstitucional en sí misma, sino porque no le permiten al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultará en beneficio del menor involucrado.
131. Las consideraciones que dieron sustento a lo resuelto en ese sentido, fueron las siguientes:

⁸² Así se estableció en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, de la que derivó la tesis P. XXIII/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 871, que versa: **“FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES)**. La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate”.

- En primer término, señaló que el legislador al introducir la alienación parental como una forma de violencia familiar y como causa de suspensión o pérdida de la patria potestad, lo hizo atendiendo al interés superior del menor y a la obligación del Estado de adoptar un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad; de ahí que, estimó que su previsión legislativa se encontraba formalmente justificada.
- Preciso que las conductas de alienación parental inciden en diversos derechos de los menores de edad, particularmente, el derecho a no ser sujetos de violencia en el seno familiar, a vivir en familia y en el contexto de separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores. Que si bien las disposiciones impugnadas buscan proteger el primero de los derechos, con la medida adoptada como consecuencia se ven restringidos los demás derechos.
- Mencionó que de acuerdo a los precedentes de este Alto Tribunal, las medidas como la pérdida de la patria potestad (y por igualdad de razón, su suspensión), la reasignación de la guarda y custodia, así como la privación de un régimen de convivencias, en sí mismas, no son inconstitucionales, aun cuando entrañen una separación de los menores de uno o ambos padres, pero sí deben entenderse como excepcionales y deberán estar justificadas precisamente en el interés superior de los menores, ya que en ellas convergen las necesidades de protección de diversos derechos de éstos, que se impone jerarquizar y ponderar en su propio beneficio.
- Que las referidas medidas, más que ser vistas como sanciones civiles a los padres, deben entenderse como medidas en beneficio de los hijos (en protección de sus derechos); de ahí que en las determinaciones judiciales que las decreten se ha de valorar si las mismas resultan idóneas, necesarias y eficaces conforme a las circunstancias del caso, para procurar el bienestar de los menores de edad a la luz de su interés superior.
- Refirió que la suspensión o la pérdida de la patria potestad, implica, que el progenitor que ha sido suspendido o ha perdido el ejercicio de la misma, no puede tener a su cargo la guarda y custodia del hijo, y sólo por determinación judicial, si se estima conveniente para el menor, podrá establecerse un régimen de visitas y convivencias, como ejercicio del derecho del niño, niña o adolescente a mantener sus relaciones afectivas con dicho progenitor.
- A partir de lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que la medida adoptada por el legislador en las disposiciones impugnadas, como consecuencia de la actualización de conductas de alienación parental, vulnera su derecho a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores. Ello -según precisó- no porque la medida sea inconstitucional en sí misma, sino porque resulta desproporcionada debido a que los preceptos no dan cabida a que el juzgador haga esa ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso en concreto y decida si efectivamente aplicarla resultará en beneficio del niño, niña o adolescente involucrado.
- Que las normas no permiten al Juez hacer la ponderación de la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida ahí prevista en el caso concreto, atendiendo a sus circunstancias y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados, con la potestad de decidir su no aplicación de estimarlo conveniente y optar por alguna otra providencia que se estime más adecuada para ese fin y ello es suficiente para considerar que la norma impide al Juez salvaguardar el interés superior de los menores.
- Estimó que si bien pudiera pensarse que, aunque la norma no aluda expresamente a esa potestad discrecional del Juez, ésta puede ser ejercida, debido a que está inmersa en el deber constitucional y convencional del juzgador de proteger el interés superior de los menores de edad; sin embargo, el Tribunal Pleno añadió, que la intelección de la norma cuestionada, conduce a estimar que excluye esa posibilidad, pues estrictamente dispone la prohibición de la conducta, bajo pena de suspensión o pérdida de la patria potestad, previsión normativa que refleja el propósito del legislador de que la conducta se debe reprochar al alienador mediante la aplicación de esa consecuencia en forma inmediata.
- Que con la suspensión o pérdida de la patria potestad como resultado de actos de alienación parental, colisionan tanto el derecho del niño a ser protegido de actos de violencia familiar que están afectando su integridad psicoemocional, como el derecho del niño a vivir en familia y mantener sus relaciones con ambos progenitores; confrontación de derechos que no puede ser resuelta sólo con apreciar en abstracto la naturaleza de unos y otros bienes jurídicos inmersos, sino que se requiere la ponderación de todos los elementos y circunstancias que incidan en el caso para, conforme al interés superior de los menores de edad, determinar si es viable adoptar otras medidas distintas, que resulten idóneas para proteger con equilibrio tales derechos.

132. Dichas consideraciones, también fueron atendidas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2016, resuelta el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa: *“Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados”*, del artículo 178, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
133. Así, al tratarse de asuntos cuya esencia guarda estrecha similitud, a juicio del Pleno de este Alto Tribunal las consideraciones antes expuestas relativas a la acción de inconstitucionalidad 11/2016, deben reiterarse y aplicarse por mayoría de razón a fin de resolver el asunto que aquí nos ocupa.
134. Por ello, este Tribunal Pleno, al estimar desproporcionada la pérdida de la patria potestad consecuencia jurídica de la alienación parental, en detrimento de los derechos del menor a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores, no por considerar que estimar el fenómeno de alienación parental como violencia familiar es una medida inconstitucional en sí misma, sino porque no permite al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultaba en realidad en su beneficio, o bien, si es necesario optar por alguna otra providencia que sea más adecuada para salvaguardar los derechos del niño, niña o adolescente, es que, arriba a la conclusión de que el párrafo cuarto del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, es inconstitucional, al resultar transgresor del artículo 4 de nuestra Carta Magna, conforme al cual se debe procurar en todo momento atender al interés superior del menor, siendo que a forma en que está diseñada la norma, evidencia la omisión del legislador local de adoptar un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad, que les permita satisfacer sus necesidades básicas para su desarrollo integral.
135. Lo anterior, sin pasar por alto que el legislador local, al incorporar la conducta de alienación parental al catálogo de conductas que son consideradas violencia familiar, pretendió proteger al menor en su integridad respecto de esa manifestación de violencia psicoemocional general por cualquiera de los integrantes de su familia, para de alguna manera dar cumplimiento a su obligación de velar por el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en el proceso de producción de norma.
136. Sin embargo, pasó por alto que el considerar a la alienación parental como violencia familiar, trae consigo la pérdida de la patria potestad, en términos de lo establecido en la propia legislación, lo que incide en diversos derechos de los menores de edad, no sólo el de no ser sujetos de violencia en el seno familiar, sino también el de vivir en familia y, en un contexto de separación de sus progenitores, el de mantener relaciones de convivencia con ambos. Máxime que se las medidas que entrañan una separación de los menores con uno o ambos progenitores deben ser excepcionales y estar justificadas, precisamente, en su interés superior.
137. Consecuentemente, lo procedente es declarar la **invalidez** del cuarto párrafo del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que establece: *“También se entenderá por violencia familiar el hecho de que un integrante de la familia realice conductas que ocasionen alienación parental, entendida como la manipulación o inducción que realiza un progenitor o familiar hacia una niña, un niño o adolescente, mediante la desaprobación o crítica, con el objeto de causar en ella o él una transformación de conciencia, para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor o los demás integrantes de la familia”*.

VII. EFECTOS

138. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda⁸³.
139. Por lo anterior, se declara la **invalidez** del cuarto párrafo del artículo 168 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que establece: *“También se entenderá por violencia familiar el hecho de que un integrante de la familia realice conductas que ocasionen alienación parental, entendida como la manipulación o inducción que realiza un progenitor o familiar hacia una niña, un*

⁸³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

niño o adolescente, mediante la desaprobación o crítica, con el objeto de causar en ella o él una transformación de conciencia, para producir rechazo, miedo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor o los demás integrantes de la familia”. La cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Tlaxcala.

140. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 168 TER, párrafo cuarto, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, adicionado mediante el DECRETO No. 325, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicho Estado.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 168 TER, párrafo cuarto, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintinueve de abril de dos mil veinticinco previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 74/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de julio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 253/2024.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 253/2024

ACTOR: MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, ESTADO DE TLAXCALA

DEMANDADO: CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO: BRUNO A. ACEVEDO NUEVO

COLABORÓ: ADRIANA ANGELES RODRIGUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-10
II.	PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO	Se tiene por efectivamente impugnado el Acuerdo por el que se determinó aprobar la cuenta pública del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, respecto del ejercicio presupuestal de dos mil veintitrés, al tratarse de la determinación final en el procedimiento de fiscalización reclamado.	10-11
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	11-12
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	12
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	13
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causa de improcedencia que hace valer el Poder legislativo local consistente en la falta de interés legítimo del municipio actor. Lo anterior, al advertirse como principio de agravio la intromisión en el ámbito presupuestal del municipio derivado del proceso de fiscalización del que fue objeto.	13-16
VII.	ESTUDIO DE FONDO		
	VII.1. Parámetro de regularidad	Se precisa el parámetro de regularidad para el presente asunto.	17-23
	VII.2. Origen y contenido del acto reclamado	Se describen las fases de la fiscalización y revisión de la cuenta pública del municipio actor.	23-28
	VII.3. Control presupuestal de las aportaciones federales	Son fundados los argumentos del municipio, ya que el acto reclamado transgrede la competencia del Congreso local para la revisión de la cuenta pública municipal, en tanto que las aportaciones federales no son parte de la hacienda pública municipal y, por ende, no están sujetas a su control presupuestal local y, además, corresponde a la esfera autónoma del órgano de fiscalización estatal determinar el inicio de los procedimientos de responsabilidad que deriven de la fiscalización realizada.	28-36
VIII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez del Acuerdo impugnado . En caso de que el Congreso del Estado de Tlaxcala emita un nuevo decreto en relación con la cuenta pública del municipio de Contla de Juan Cuamatzi correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés deberá atender a lo expuesto en la presente sentencia, en el entendido que quedan expeditas las facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala para que realice las investigaciones correspondientes y promueva las acciones que estime procedentes. La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala.	36-37
IX.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo impugnado . TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.	37

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
253/2024****ACTOR: MUNICIPIO DE CONTLA DE
JUAN CUAMATZI, ESTADO DE
TLAXCALA****DEMANDADO: CONGRESO DEL
ESTADO DE TLAXCALA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIO: BRUNO A. ACEVEDO NUEVO**COLABORÓ: ADRIANA ANGELES RODRIGUEZ**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al nueve de abril de dos mil veinticinco, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 253/2024, promovida por el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, por conducto de su síndico, en contra del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y el Auditor Superior del Órgano de Fiscalización Superior de ese Congreso, en la cual demanda la invalidez del proceso de fiscalización de recursos públicos federales del ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación de la demanda.** El treinta de agosto de dos mil veinticuatro, el síndico municipal del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi del Estado de Tlaxcala (en lo sucesivo, "municipio actor") promovió controversia constitucional en contra del Congreso del Estado de Tlaxcala y del Auditor Superior del Órgano de Fiscalización Superior de ese Congreso.
- 2.** Del Órgano de Fiscalización Superior de ese Congreso reclamó la invalidez de los siguientes actos:

Oficio	Contenido
OFS/2365/2023	Orden de Auditoría de Cumplimiento Financiero y Obra Pública para fiscalizar los recursos federales registrados en la cuenta pública del municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal 2023. Fondo o programa fiscalizable: <ol style="list-style-type: none"> Participaciones federales. Ramo general 28. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Ramo general 33. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
OFS/0291/2024	Cédula de resultados semestral de la auditoría de cumplimiento financiero (pliego de observaciones) del periodo enero a junio de 2023.
OFS/1357/2024	Cédula de resultados semestral (pliego de observaciones) del periodo julio a diciembre de 2023.
OFS/1080/2024	Resultados de solventación semestral del periodo enero a junio de 2023.
OFS/1935/2024	Resultados de solventación semestral del periodo julio a diciembre de 2023.
OFS/0252/2024 OFS/0887/2024	Cédula de resultados semestral de cumplimiento de Obra Pública (observaciones) de los periodos enero a junio y julio a diciembre de 2023.
OFS/0869/2024 OFS/1653/2024	Resultados de solventación semestral en materia de Obra Pública de los periodos enero a junio y julio a diciembre de 2023.
N/A	Informe Individual de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, del ejercicio fiscal 2023.

3. Del Congreso del Estado de Tlaxcala reclamó la invalidez de lo siguiente:
- La aprobación del dictamen de cuenta pública del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, con número de expediente LXIV 111/2024. Concretamente los puntos Tercero y Quinto.
 - El acuerdo por el cual aprobó la cuenta pública del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicado en el periódico oficial de esa entidad el catorce de agosto de dos mil veinticuatro.
 - Todas las consecuencias jurídicas que se deriven de la indebida fiscalización de recursos federales que realizó el Congreso local, por conducto de su Órgano de Fiscalización Superior.
4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el municipio actor expuso medularmente lo siguiente:
- 4.1. **Procedencia.** En la presente controversia no se alega una invasión en la esfera de competencias constitucionalmente reguladas en favor del municipio actor, sino la afectación en su ámbito presupuestal, regulado directamente por la Constitución Federal, con motivo de la indebida fiscalización realizada por el Órgano de Fiscalización Superior respecto de recursos públicos federales que ejerció el municipio en el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.
- 4.2. De acuerdo con el artículo 79, fracción I, de la Constitución Federal, la fiscalización de los recursos públicos federales que recibe y ejerce el municipio corresponde a la Auditoría Superior de la Federación. Por lo tanto, el Órgano de Fiscalización Superior carece de competencia para realizar una fiscalización sobre estos recursos y, por ende, a través de los actos impugnados se obligó indebidamente al municipio actor a someterse a un proceso de fiscalización realizado por una autoridad incompetente, lo cual también se relaciona con una violación directa a la Constitución Federal.
- 4.3. **Afectación en el ámbito presupuestario municipal.** La fiscalización realizada por el Congreso local -a través de su Órgano de Fiscalización Superior- de los recursos públicos federales ejercidos por el municipio actor en el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés implica una intromisión en las facultades hacendarias del municipio actor, específicamente a la libre administración hacendaria tutelada en el artículo 115, fracción IV, penúltimo y último párrafo de la Constitución Federal.
- 4.4. En el informe individual de resultados de la cuenta pública del municipio y en el dictamen con proyecto de acuerdo, el Congreso local determinó, sin tener facultades para ello, que el municipio actor ejerció de manera irregular los recursos provenientes de fondos federales, llegando a presumir la existencia de un daño patrimonial, e instruyó acciones para iniciar las respectivas investigaciones de responsabilidad administrativa y/o penal.
- 4.5. En consecuencia, la fiscalización que llevó a cabo el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso local sobre recursos públicos federales ejercidos por el municipio actor: i) invade la competencia de la Auditoría Superior de la Federación, a quien compete esta fiscalización, y ii) afecta el ámbito presupuestario del municipio actor, tutelado directamente por la Constitución Federal, en tanto que los recursos públicos federales que conforman su presupuesto municipal e integran su hacienda pública fueron fiscalizados por una autoridad incompetente.
- 4.6. Por otro lado, si bien la Constitución Federal y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación permiten una fiscalización concurrente en materia de participaciones federales, esto se realiza a través de convenios suscritos entre la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior de la entidad. No obstante, esta modalidad no se encontraba vigente en el ejercicio fiscal fiscalizado, en tanto que se había notificado la terminación del convenio respectivo, por lo que el Órgano de Fiscalización Superior no contaba con atribuciones para la fiscalización que realizó.
- 4.7. Aunado a lo descrito, obligar al municipio actor a entregar al Órgano de Fiscalización Superior información y documentación sobre recursos públicos federales interfirió con el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, lo cual también ocasiona, en última instancia, una afectación en su ámbito presupuestario municipal.

- 4.8. Falta de fundamentación del dictamen LXIV 111/2024.** Existe una falta de fundamentación en el dictamen LXIV 111/20234 [sic] por lo que hace al alcance de la facultad del Congreso local para ordenar en sus puntos resolutivos tercero y quinto: i) instruir al Órgano de Fiscalización Superior dar seguimiento a las observaciones pendientes de solventar, y ii) instruir al órgano interno de control del municipio actor aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas para llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa relacionados con observaciones no solventadas.
- 4.9.** La Constitución local establece como facultad del Congreso local dictaminar la cuenta pública de los municipios. No obstante, la calificación de este órgano legislativo (aprobar o no aprobar), únicamente puede tener consecuencias políticas y no jurídicas. Si en el dictamen impugnado el Congreso local se pronunció sobre la calificación de la cuenta pública (aprobada), instruyó el seguimiento de las observaciones pendientes de solventar y, en su caso, llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes, es claro que ese ente legislativo excedió sus facultades.
- 5. Radicación y turno.** Mediante acuerdo de dos de septiembre de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el presente expediente con el número 253/2024 y lo tunó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en su carácter de Ministro Instructor.
- 6. Admisión y trámite.** El veinte de septiembre de dos mil veinticuatro, el Ministro Instructor admitió a trámite la controversia constitucional únicamente en contra del acuerdo por el que se determinó aprobar la cuenta pública del municipio actor en el ejercicio presupuestal dos mil veintitrés, al tratarse de la determinación final del procedimiento de fiscalización reclamado. Además, tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, no así a la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior de ese Congreso, por tratarse de un órgano subordinado al referido poder, y ordenó su emplazamiento, así como formar el cuaderno incidental para la suspensión solicitada.
- 7. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.** El cuatro de noviembre de dos mil veinticuatro, el diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala dio contestación a la demanda y manifestó lo siguiente:

 - 7.1.** La cuenta pública del municipio actor fue aprobada mediante el acuerdo de dos de agosto de dos mil veinticuatro, por lo que no existe agravio en la competencia de este, aun cuando alegue una intromisión en la forma en que administró los recursos públicos federales con motivo de la fiscalización. Por otra parte, corresponde al servidor público en funciones hacer valer, ante la instancia que inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa, la falta de competencia del Congreso para realizar la fiscalización.
 - 7.2. Falta de legitimación.** En la presente controversia constitucional no se advierte la existencia de un agravio en perjuicio del promovente, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria. Por un lado, el dictamen y acuerdo impugnados no actualizan una invasión de competencias constitucionalmente establecidas en favor del municipio. Por otro lado, el promovente impugna normas que no inciden en su esfera competencial.
 - 7.3.** El municipio actor pretende que se analicen actos desarrollados en ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo porque supuestamente le causan un agravio personal y directo. Sin embargo, el Congreso local cuenta con la facultad constitucional para dictaminar las cuentas públicas y para aprobar el inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas. Además, el proceso de fiscalización no concluye con el dictamen porque su finalidad es sancionar a los servidores públicos que realizaron una mala administración y no al municipio en sí mismo.
 - 7.4.** En ese sentido, si el municipio actor impugna el acuerdo del Congreso local, por el cual se aprobó su cuenta pública en el ejercicio dos mil veintitrés -el cual no es la etapa final del proceso de fiscalización- no existe un agravio en sus competencias y facultades, por lo que debe advertirse la falta de legitimación en la causa. A su vez, el dictamen no impone una sanción o determina alguna responsabilidad, por lo que no existe una afectación real y tampoco una invasión en sus competencias.

- 7.5. Por otro lado, el municipio actor impugna los artículos 105 de la Constitución local y 4, 12 y 14 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. No obstante, las disposiciones referidas prevén la facultad del Congreso local para revisar la cuenta pública de diversos entes fiscalizables e indican las bases sobre las cuales se realizará, lo cual no vulnera la autonomía del municipio actor.
- 7.6. Si la representante del municipio actor aduce violaciones a su esfera de derechos -con motivo del inicio de procedimientos de responsabilidad- y no a la competencial, la controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar esas violaciones. A su vez, siendo los argumentos de invalidez ajenos a su esfera de competencias, la controversia constitucional es improcedente respecto de las disposiciones normativas que dieron origen al acto impugnado.
- 7.7. **Los actos y normas reclamadas son constitucionales.** En primer lugar, las disposiciones impugnadas son constitucionales porque el Congreso local tiene la atribución para crear el Órgano de Fiscalización Superior como un auxiliar en el proceso de fiscalización, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal.
- 7.8. En segundo lugar, el municipio actor parte de una premisa equivocada, ya que la Constitución Federal y las leyes secundarias de la materia son las que autorizan a las legislaturas locales para realizar la fiscalización de los recursos administrados por los municipios. Situación que de ninguna manera invade la esfera competencial del actor, pues el Congreso local tiene facultad para crear normas jurídicas que permitan establecer la forma en que se desarrolla la facultad de fiscalización prevista en la Constitución Federal.
- 7.9. Suponiendo sin conceder que existiera una invasión de competencias en cuanto a las normas impugnadas, su impugnación corresponde al Congreso de la Unión; mientras que, tratándose del acto de aplicación en concreto, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación.
- 7.10. Por ende, debe concluirse que el dictamen y el acuerdo del Congreso local por el cual se aprobó la respectiva cuenta pública no actualizan afectación o responsabilidad alguna contra el municipio.
- 7.11. Finalmente, respecto de la afectación que se alega sobre los puntos Tercero y Quinto del referido acuerdo, esta impugnación corresponde al servidor público afectado y no al municipio actor.
8. **Vistas.** El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron manifestaciones en el presente asunto.
9. **Acta de audiencia.** El veintinueve de enero de dos mil veinticinco se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la cual se relacionaron las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se desahogaron por su propia y especial naturaleza. Además, se hizo constar que ninguna de las partes formuló alegatos.
10. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento, el seis de febrero de dos mil veinticinco, el Ministro Instructor cerró la instrucción del presente asunto y solicitó su radicación en la Primera Sala de este Alto Tribunal.
11. **Avocamiento en la Primera Sala.** Previa petición del Ministro Instructor, mediante acuerdo de siete de marzo de dos mil veinticinco, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó avocarse al conocimiento de la presente controversia constitucional.

I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i)¹, de la Constitución General; ¹² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, "Ley

¹ **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...] i).- Un Estado y uno de sus Municipios; [...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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.

reglamentaria"); 11, fracción VIII³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, y el punto segundo, fracción I⁴, a contrario sensu, del Acuerdo General 1/2023.

13. Lo anterior, en tanto se plantea un conflicto entre el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi del Estado de Tlaxcala y el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, sin que se impugnen normas de carácter general que hagan necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

14. En términos del numeral 41, fracción I⁵, de la Ley reglamentaria, deben fijarse los actos, normas generales u omisiones impugnados, objeto de la controversia constitucional.
15. De una lectura integral a la demanda y las constancias que obran en el expediente, se advierte que la afectación reclamada por el municipio actor es causada por la determinación final del procedimiento de fiscalización del que fue objeto.
16. Por lo que únicamente se tiene como impugnado el Acuerdo por el que se determinó aprobar la cuenta pública del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio presupuestal de dos mil veintitrés, publicado el catorce de agosto de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, conforme se precisó en el acuerdo de admisión de la presente controversia constitucional.
17. La existencia del acto reclamado se hace constar con la copia certificada que obra en el expediente y se confirma con la publicación realizada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala⁶.

III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 21 de la Ley reglamentaria, establece en sus fracciones I y II⁷, que el plazo de treinta días para promover controversia constitucional para la impugnación de actos se hará de la siguiente forma:
- a) A partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
 - b) A partir del día siguiente al que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o
 - c) A partir del día siguiente al que el actor se ostente sabedor de los mismos.
19. En el caso, el cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el día en el que el municipio tuvo conocimiento del acto reclamado, esto es, el catorce de agosto de dos mil veinticuatro con su publicación en el periódico oficial de esa entidad federativa.
20. De este modo, el plazo para su presentación transcurrió del quince de agosto al once de octubre de dos mil veintitrés⁸. Por lo que, si la demanda se presentó el treinta de agosto de esta anualidad, debe concluirse que la controversia constitucional es **oportuna**.

³ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: [...] VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; [...]

Aplicable en términos del transitorio tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro en el Diario Oficial de la Federación.

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

⁵ **ARTICULO 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; [...]

⁶ Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, número treinta y tres, primera sección, catorce de agosto de dos mil veinticuatro, páginas 3 a 4. Visible en la siguiente liga: <https://publicaciones.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri33-11a2024.pdf>

⁷ **ARTICULO 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 [...]

⁸ Se descuentan del cómputo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, veintinueve y treinta y uno de agosto; uno, tres, cuatro, cinco, seis, siete, ocho, nueve, diez, once, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, y uno, cinco y seis de octubre, por corresponder a los días sábados, domingos e inhábiles conforme a lo dispuesto por el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de fechas diecinueve de noviembre de dos mil trece, tres, nueve y doce de septiembre de dos mil veinticuatro.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. De conformidad con los artículos 10, fracción I⁹, y 11, primer párrafo¹⁰, de la Ley reglamentaria, el carácter de parte actora lo tiene el poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas respectivas, estén facultados para representarla.
22. El Municipio de Contla de Juan Cuamatzi del Estado de Tlaxcala compareció por conducto de su Síndico Municipal, Leticia Flores Sarmiento, cuya calidad acreditó con copia certificada del acta de sesión pública y solemne de instalación del Ayuntamiento de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. La funcionaria está facultada para promover la presente controversia constitucional en términos de los artículos 4, fracción XII y 42, fracción III¹¹, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

23. Se reconoce como autoridad demandada al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en términos de los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley reglamentaria¹².
24. El órgano demandado es representado por el diputado Miguel Ángel Caballero Yonca, Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, lo que acredita mediante copia certificada del Acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil veinticuatro por el que se elige a los integrantes de la Mesa Directiva del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la legislatura. El funcionario cuenta con la facultad para representar a ese Poder en términos de los artículos 31, último párrafo, de la Constitución local¹³, y 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala¹⁴.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. En este apartado se analizan las causas de improcedencia planteadas por la autoridad demandada, así como aquellas que pueda advertir de oficio esta Primera Sala.
26. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala argumenta que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, ya que el municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional en tanto que las normas y actos reclamados no actualizan una invasión en su esfera competencial.
27. Al respecto, esta Primera Sala estima que la causa de improcedencia debe **desestimarse**, ya que existe un principio de agravio suficiente para considerar que el municipio actor sí cuenta con interés legítimo en el presente asunto.
28. Este Alto Tribunal ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino solo las relacionadas con los principios de división de poderes o la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación de las esferas competenciales tazadas desde el texto constitucional.

⁹ **ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; [...]

¹⁰ **ARTÍCULO 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

¹¹ **Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entiende por: [...]

XII. Síndico: Al integrante del Ayuntamiento a quien se le asigna la representación legal del Municipio y la vigilancia de los recursos municipales; [...]

Artículo 42. Las obligaciones y facultades del Síndico son: [...]

III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; [...]

¹² **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;

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

¹³ **Artículo 31.-** El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina "Congreso del Estado de Tlaxcala". [...] La representación del Congreso recae en el presidente de la Mesa Directiva.

¹⁴ **Artículo 48.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva, las siguientes: I. Representar legalmente al Congreso del Estado; [...]

29. Bajo esa consideración, se ha adoptado un entendimiento amplio sobre esa afectación y se ha establecido que, para acreditarla, es necesario que exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor con la emisión del acto o norma general impugnados, el cual puede derivar de la afectación de cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente por la Constitución Federal, como las garantías institucionales o prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales¹⁵.
30. En el presente asunto, el municipio actor reclama la intromisión en su ámbito presupuestario con motivo de la fiscalización realizada por el órgano de fiscalización local respecto de recursos públicos federales que integran su hacienda pública (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) y el exceso en las facultades de la legislatura local para instruir consecuencias jurídicas al aprobar su cuenta pública.
31. Específicamente, reclama la transgresión a la libre administración de su hacienda pública prevista en el artículo 115, fracción IV, penúltimo y último párrafo de la Constitución Federal, y la transgresión de los artículos 16, 79, fracción I, párrafo segundo, 116, fracción II, párrafo sexto, 124 y 133 constitucionales, ya que considera que la fiscalización de estos recursos corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y, además, que el Congreso local excede sus facultades al instruir dar seguimiento a las observaciones pendientes de solventar y, en su caso, iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa o penal.
32. Al respecto, al resolver el recurso de reclamación 250/2023-CA derivado de la controversia constitucional 288/2023¹⁶, esta Primera Sala sostuvo que un principio de agravio en perjuicio del actor puede derivar de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente por la Constitución Federal, siendo que conforme a esta, el ámbito constitucional presupuestario de los municipios abarca hasta la revisión y fiscalización de su cuenta pública por órganos especializados técnicos.
33. En consecuencia, si en el presente asunto el municipio actor reclama una intromisión en su ámbito constitucional presupuestario y la violación directa a la Constitución Federal con motivo de la fiscalización realizada por el órgano de fiscalización local, esta Primera Sala estima que el municipio actor si tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, correspondiendo al estudio de fondo determinar la posible afectación a la hacienda pública municipal y resolver sobre la competencia del órgano de fiscalización local¹⁷.
34. Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver la **controversia constitucional 288/2023**¹⁸.
35. Finalmente, las partes no hicieron valer otra causa de improcedencia y esta Primera Sala de oficio tampoco advierte la actualización de alguna diversa, por lo que resulta procedente estudiar el fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

36. El municipio actor formuló tres agravios en su demanda en contra de: (I) el proceso de fiscalización realizado por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala (en lo sucesivo, "órgano de fiscalización estatal") respecto de los recursos públicos federales que integraban su hacienda pública en el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, y (II) los puntos tercero y quinto del dictamen que originó el acuerdo del Congreso del Estado de Tlaxcala (en adelante, "Congreso local"), por el cual aprobó su cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés, acto que se tuvo como efectivamente impugnado en la presente controversia constitucional.

¹⁵ Véase la tesis jurisprudencial número P./J. 42/2015 (10a.) del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO**. Disponible para consulta en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, tomo I, página 33. Diciembre de 2015. Registro digital: 2010668.

¹⁶ **Recurso de reclamación 250/2023-CA, derivado de la controversia constitucional 288/2023**, resuelto en sesión del veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁷ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial número P./J. 92/99 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**. Disponible para consulta en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, página 710. Septiembre de 1999. Registro digital: 193266.

¹⁸ **Controversia constitucional 288/2023**, resuelta en sesión del veintidós de enero de dos mil veinticinco, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos noventa y cinco al ciento cincuenta y seis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Loretta Ortiz Ahif, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

37. En síntesis, el municipio actor argumenta una afectación en su ámbito presupuestal derivada de la invasión en las esferas competenciales previstas por la Constitución Federal en favor de los órganos de fiscalización federal (artículo 79, fracción I) y estatales (artículo 116, fracción II), con motivo de la fiscalización de la cual fue objeto, así como la falta de fundamentación en que incurrió el Congreso local en los puntos tercero y quinto del acuerdo impugnado, al exceder sus facultades en materia de revisión de cuenta pública.
38. La litis para esta Primera Sala consiste en determinar si el Congreso local excedió sus facultades en materia de control presupuestario al aprobar la cuenta pública del municipio actor y convalidar, en ese acto, la fiscalización realizada por el órgano de fiscalización estatal respecto de recursos federales.
39. Esta cuestión ha sido planteada con anterioridad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el presente asunto retomará algunas consideraciones que se han sostenido sobre este control legislativo del presupuesto. Así, el estudio de este apartado se realizará en el siguiente orden: 1) parámetro de regularidad; 2) antecedentes y contenido del acto reclamado, y 3) estudio del control presupuestal legislativo realizado respecto de aportaciones federales.

VII.1. Parámetro de regularidad

40. Este Alto Tribunal ha señalado que el ciclo presupuestario se integra de distintas fases, siendo la última de estas la fase de control y evaluación del presupuesto que corresponde realizar a los órganos legislativos con apoyo de órganos técnicos especializados. Este control legislativo del presupuesto se trata de un acto esencialmente político circunscrito a la máxima jerarquía de fiscalización al derivar del cumplimiento de una obligación constitucional.¹⁹
41. La fiscalización legislativa del presupuesto se puede llevar a cabo a nivel estatal y a nivel federal, dependiendo del origen de los recursos que se estén fiscalizando.
42. A nivel federal, el artículo 74, fracción VI²⁰, de la Constitución Federal dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a través de la Auditoría Superior de la Federación. Mientras que, el diverso 79, fracción I, segundo párrafo²¹, establece como facultad exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación la fiscalización de los recursos de origen federal administrados o ejercidos por los gobiernos locales y municipales.

¹⁹ **Controversia constitucional 27/2021**, resuelta por unanimidad de cuatro votos en la sesión del once de mayo de dos mil veintidós por los Ministros Alberto Pérez Dayán, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmin Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

²⁰ **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.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría [sic] Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización; [...]

²¹ **Artículo 79.-** La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, 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 disponga la ley. [...]

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.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. [...]

- 43.** Por su parte, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo²², y 116, fracción II, párrafo sexto²³, de la Constitución Federal, establecen el control legislativo del presupuesto a nivel local, según el cual corresponde a las legislaturas estatales revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, cuya hacienda se integra por los rendimientos de los bienes que les pertenecen y las contribuciones e ingresos que la legislatura establece en su favor.
- 44.** Para realizar esta facultad, las legislaturas locales tienen la atribución de establecer entidades estatales de fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, quienes solo podrán fiscalizar las acciones de la entidad federativa y sus municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
- 45.** La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone en sus artículos 17, fracción XII²⁴, y 47²⁵ que la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a municipios y que fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan estos, conforme al programa anual de auditoría que deberá aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación.
- 46.** La Ley de Coordinación Fiscal dispone en sus artículos 25, fracciones III y IV²⁶, 33²⁷, 36²⁸ y 37²⁹, que tanto el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se tratan de aportaciones federales, es decir, recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas

²² **Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: [...]

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. [...]

²³ **Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. [...]

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. [...]

²⁴ **Artículo 17.-** Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes: [...]

XI. Fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

²⁵ **Artículo 47.-** La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará, conforme al programa anual de auditoría que deberá aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

La Auditoría Superior de la Federación revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal efecto la Auditoría Superior de la Federación determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente.

²⁶ **Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: [...]

III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; [...]

²⁷ **Artículo 33.-** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. [...]

²⁸ **Artículo 36.-** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue: [...]

²⁹ **Artículo 37.-** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.

de los municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en ley, los cuales forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, por lo tanto, su fiscalización corresponde a la Auditoría Superior de la Federación³⁰.

47. El artículo 70³¹ de la Ley General de Contabilidad Gubernamental únicamente prevé a favor de los gobiernos estatales y municipales la coadyuvancia en la fiscalización de recursos federales transferidos, y, para ello, la Auditoría Superior de la Federación verificará que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables.
48. Aunado a lo descrito, en la controversia constitucional 27/2021 arriba citada, se reiteró que la revisión de la Cuenta Pública por parte del Poder Legislativo no tiene consecuencias jurídicas sancionatorias per se para las entidades sujetas al procedimiento de fiscalización pues del acto legislativo de revisión no deriva la posibilidad de que se determinen responsabilidades de ningún tipo, sino que constituye un ejercicio más de rendición de cuentas que prevé nuestro orden constitucional. Siendo en la revisión realizada por el órgano técnico en donde, en su caso, se desprenderán los procedimientos sancionatorios y resarcitorios cuando los recursos públicos no se ejerzan conforme a la normatividad aplicable.
49. Bajo ese marco normativo, esa Primera Sala tiene como **premisas** las siguientes:
1. La Constitución Mexicana faculta exclusivamente a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos de origen federal administrados o ejercidos por los gobiernos municipales, y en el caso particular, esto atañe a las aportaciones que constituyen el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
 2. La norma fundamental establece que las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, cuya hacienda exclusivamente 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.
 3. Las entidades superiores de fiscalización tienen autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que las observaciones, recomendaciones y acciones que deriven de sus auditorías únicamente compete dictarlas a estas.

VII.2. Origen y contenido del acto reclamado

50. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, el procedimiento de fiscalización realizado por el órgano de fiscalización estatal se desarrolló en las siguientes etapas:
51. **Inicio del procedimiento de fiscalización.** El catorce de agosto de dos mil veintitrés, el titular del órgano de fiscalización estatal notificó al municipio actor la orden de auditoría de cumplimiento financiero y obra pública a la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, a efecto de auditar los ingresos, egresos y deuda, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos que integraban su cuenta pública en ese ejercicio. En particular, le requirió remitir la información y documentación relacionada con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y los Ingresos Fiscales, Participaciones e Incentivos Económicos.

³⁰ **Ley de Coordinación Fiscal**

Artículo 49.- Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta Ley. [...]

El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican: [...]

III.- La fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos a que se refiere el presente Capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; [...]"

³¹ **Artículo 70.-** Los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, deberán observar lo siguiente para la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos: [...]

V. Coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Para ello, la Auditoría Superior de la Federación verificará que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables.

52. Derivado de la revisión realizada, durante los meses de febrero, marzo y abril del dos mil veinticuatro, el órgano de fiscalización estatal notificó al municipio actor los resultados de auditoría de cumplimiento de obra pública y de cumplimiento financiero, con la finalidad de que este presentara sus respectivas propuestas de solventación sobre las observaciones y recomendaciones que derivaron de la revisión realizada. Las fuentes de financiamiento señaladas en estas cédulas consistieron en los ingresos fiscales, el Programa para el adelanto, bienestar e igualdad de las mujeres (PROABIM) y el FORTAMUN.
53. En respuesta, el municipio actor remitió al órgano de fiscalización estatal sus propuestas de solventación en los meses de marzo, abril y mayo de esa anualidad, con la respectiva documentación comprobatoria. Por lo que, en los meses de marzo, abril, mayo y junio siguientes, el órgano de fiscalización estatal señaló las observaciones que no fueron solventadas y precisó que estas se incluirían en el respectivo informe, sin perjuicio de las sanciones por responsabilidad administrativa que resultaran procedentes.
54. **Informe de resultados.** En lo que interesa, el órgano de fiscalización estatal precisó en su informe individual de resultados el alcance de la revisión realizada, en la cual integró los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y las participaciones e incentivos económicos, como se advierte a continuación³².

*Alcance**Universo Seleccionado y Muestra revisada*

En el siguiente cuadro se presentan los recursos autorizados, recibidos y devengados en el periodo del **01 de enero al 31 de diciembre del ejercicio dos mil veintitrés**, así como la muestra revisada por fuente de financiamiento:

Fuente de financiamiento, fondo y/o programa	Universo seleccionado (Pesos)			Muestra (Pesos) (d)	Alcance % e=(d/c)*100
	Presupuesto Autorizado (a)	Recibido (b)	Devengado (c)		
Ingresos Fiscales	7,697,079.45	10,173,877.63	10,153,987.99	8,259,267.31	81.3
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales	29,390,820.64	34,423,360.57	34,423,304.34	28,079,279.27	81.6
Programa para el Adelanto, Bienestar e Igualdad de las Mujeres	0.00	200,559.98	183,965.52	150,465.40	81.8
SUBTOTAL	37,087,900.09	44,797,798.18	44,761,257.85	36,489,011.98	81.5
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	25,579,545.00	32,285,302.85	32,282,961.87	-	-
Participaciones e Incentivos Económicos	49,604,840.80	63,667,183.24	65,238,116.65	-	-
TOTAL	112,272,285.89	140,750,284.27	142,282,336.37	36,489,011.98	25.6

55. No obstante, este órgano estatal indicó que de la muestra revisada no consideraría el monto de \$97,521,078.52, correspondiente a los fondos de Participaciones e Incentivos Económicos y el FISM, ya que estos formaban parte del Programa Anual de Auditorías que a cargo de la Auditoría Superior de la Federación respecto del gasto federalizado, por lo que únicamente consideró como importe devengado la cantidad de \$44,761,257.85 en el periodo.
56. Asimismo, se advierte que este ente fiscalizador presentó como parte de los resultados de la revisión, el apartado 5.2 correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), en el cual cuantificó como probable daño a la Hacienda Pública el monto de \$874,965.07, teniendo como precedente la solventación parcial de los montos observados³³.
57. Sobre este fondo, el ente fiscalizador estatal también precisó que el municipio solventó la falta de evidencia respecto de su deber de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trimestralmente sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de los recursos federales. Además, describió la revisión realizada a las obras públicas que fueron financiadas con este fondo.

³² Página 7 del Informe Individual de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 del municipio Contla de Juan Cuamatzi, el cual obra en el expediente.

³³ Páginas 23 a 40 de Informe Individual de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 del municipio Contla de Juan Cuamatzi.

- 58. Dictamen legislativo.** El quince de julio del dos mil veinticuatro, el órgano de fiscalización estatal entregó al Congreso local el Informe Individual de la Revisión y Fiscalización de la cuenta pública del municipio actor. Ese órgano legislativo turnó el asunto a la Comisión de Finanzas y Fiscalización con el expediente parlamentario LXIV 111/2024, la cual emitió el respectivo dictamen.
- 59.** En su dictamen, la comisión reiteró el alcance fijado por el órgano de fiscalización estatal, con la exclusión del importe devengado en el caso de los Fondos de Participaciones e Incentivos Económicos y del FISM, e indicó que el municipio actor cumplió con la entrega de las cuatro cuentas públicas y solventó únicamente 32 de las 102 observaciones emitidas, por lo que obtuvo un puntaje de 73.0, con la solventación parcialmente comprobada y justificada de las erogaciones sujetas a revisión³⁴. En consecuencia, propuso la aprobación de la cuenta pública municipal, sin perjuicio de la competencia y facultades en materia de fiscalización de recursos federales que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación.
- 60. Acuerdo reclamado.** En sesión plenaria de dos de agosto de dos mil veinticuatro, el congreso local declaró revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del municipio actor, con base en el informe elaborado por el órgano de fiscalización estatal, por lo que determinó aprobar la cuenta pública del municipio Contla de Juan Cuamatzi. En lo que interesa a la presente controversia, el acuerdo citado dispone lo siguiente:

**“CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA LXIV LEGISLATURA
ACUERDO**

PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción III y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, el Congreso del Estado de Tlaxcala declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del **Municipio de Contla de Juan Cuamatzi**, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés, con base en el Informe Individual, elaborado por el Órgano de Fiscalización Superior.

SEGUNDO. En cumplimiento de lo señalado en el artículo 54 fracción XVII, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y demás disposiciones legales aplicables, y con base en el Informe Individual de la Auditoría Practicada a la Cuenta Pública del Ente, emitido por el Órgano de Fiscalización Superior, este Congreso del Estado de Tlaxcala acuerda dictaminar la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, incluido en el presente dictamen en los siguientes términos:

MUNICIPIO	SENTIDO
CONTLA DE JUAN CUAMATZI	APROBADA

TERCERO. Se instruye al Órgano de Fiscalización Superior a dar seguimiento a las observaciones pendientes de solventar, por lo que el presente dictamen no modifica, solventa, limita o implica nulidad de dichas observaciones, las que continuarán subsistentes, conforme al Informe Individual, por lo que los servidores públicos del ente fiscalizable, estarán obligados a sujetarse a los procedimientos de responsabilidad administrativa y/o penales o cualquier otro que legalmente resulte procedente, tomándose en consideración lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. El sentido del presente Dictamen se emite sin perjuicio de la competencia y facultades que en materia de fiscalización de recursos federales, establecen los artículos 47 y 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás normatividad Federal aplicable a la Auditoría Superior de la Federación y autoridades fiscalizadoras locales; y de igual forma sin perjuicio de la observancia a los deberes previstos en el artículo 109 fracción III, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Órgano de Fiscalización Superior y de los órganos internos de control, tomando como base las observaciones del Informe Individual.

³⁴ Página 5 y 13 del dictamen con número de expediente legislativo LXIV 111/2024, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización.

QUINTO. Se instruye al Órgano Interno de Control del **Municipio de Contla de Juan Cuamatzi**, aplicar en el ámbito de su competencia la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a efecto de llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa en relación a las observaciones que no fueron solventadas y que sean remitidas por el Órgano de Fiscalización Superior.

SEXTO. Remítase copia del presente Dictamen al Órgano de Fiscalización Superior y al **Municipio de Contla de Juan Cuamatzi**, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

[...]"

61. En suma, los antecedentes descritos permiten advertir que el Congreso local aprobó la cuenta pública del municipio actor tomando como base el informe individual rendido por el órgano de fiscalización estatal que derivó, entre otros, de la fiscalización de recursos federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) ministrados al municipio actor, respecto de los cuales llegó a advertir un probable daño en la hacienda pública, emitiendo observaciones que fueron parcialmente solventadas por el municipio actor.

VII.3. Control presupuestal de las aportaciones federales

62. Con las precisiones realizadas y en suplencia de la deficiencia de los argumentos del municipio actor, esta Primera Sala advierte que la actuación del Congreso local y su órgano de fiscalización estatal **sí invaden** la esfera de competencias trazada por la Constitución Federal para el control legislativo del presupuesto, y que esta invasión competencial **sí afecta el ámbito constitucional presupuestario del municipio actor**, en tanto que la revisión y fiscalización de los recursos federales no fue realizada por el órgano técnico competente que dispone la Constitución Federal.
63. El municipio actor reclama la invalidez del procedimiento de fiscalización del cual fue objeto porque, en su opinión, fue realizado por una autoridad incompetente, lo cual derivó en (1) una afectación en su ámbito presupuestario; (2) una intromisión en la libre administración de su hacienda pública, y (3) en la interferencia y obstrucción del ejercicio de facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, el actor reclama que el Congreso local excedió sus facultades al revisar su cuenta pública con la instrucción de dar seguimiento de las observaciones pendientes de solventar y, en su caso, llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes.
64. Por su parte, el Congreso local argumenta la constitucionalidad de los actos reclamados en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal porque conforme a sus atribuciones creó el órgano de fiscalización estatal para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de sus municipios. Además, refiere que la impugnación sobre una presunta invasión de competencias derivada del acto reclamado corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y no al municipio actor, el cual no resiente una afectación en su esfera de competencias.
65. Esta Primera Sala califica como **fundados** los planteamientos hechos valer por el municipio actor sobre la afectación a su ámbito presupuestario y la actuación en exceso de facultades del órgano legislativo local al revisar su cuenta pública, por las siguientes razones.
66. Conforme fue precisado en el parámetro de regularidad, la Constitución Federal delimita las esferas competenciales entre órganos legislativos para realizar el control presupuestal a nivel federal y local.
67. Por un lado, reconoce como facultad exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación la fiscalización de los recursos federales que sean ejercidos por las entidades federativas y sus municipios, al tratarse del órgano técnico especializado del Congreso Federal, en términos del artículo 79, fracción I, párrafo segundo constitucional. Por otro lado, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal disponen que las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, con la atribución de contar con entidades estatales de fiscalización como órganos especializados con autonomía técnica y de gestión especializados.

68. En el caso, según se advierte de las constancias que obran en el expediente, el órgano de fiscalización estatal inició el procedimiento de fiscalización del municipio actor respecto de recursos federales, a saber, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), fuentes de financiamiento respecto de las cuales requirió diversas documentales al inicio de la auditoría.
69. Si bien es cierto que al rendir el informe individual de la cuenta pública del municipio actor, este órgano de fiscalización estatal excluyó de sus resultados los recursos que integran el FISM, también es cierto es que en ese informe reflejó los resultados de la fiscalización realizada respecto de los recursos federales que integran el FORTAMUN. La revisión de ese fondo se desprende desde la orden de auditoría de cumplimiento financiero y obra pública; las cédulas de resultados con observaciones y, en las respectivas solventaciones que entregó el municipio actor con la finalidad de combatir el probable daño en la hacienda pública advertido por el ente de fiscalización estatal.
70. En suma, los resultados obtenidos en las auditorías de obra pública y cumplimiento financiero del FORTAMUN se incorporaron por el órgano de fiscalización estatal en el punto "12. Estado de las solventaciones y recomendaciones", en el cual describió de manera global las observaciones solventadas y aquellas que no en materia de obra pública y cumplimiento financiero según se advierte en la siguiente imagen³⁵:

A la fecha de elaboración del **Informe Individual de Resultados**, el comportamiento de las observaciones y recomendaciones es el siguiente:

Tipo de Auditoría	Emitidas						No Solventadas					
	R	SA	PDP	PRAS	PEFCF	Total	R	SA	PDP	PRAS	PEFCF	Total
Financiero	1	6	21	18	3	49	1	3	10	16	3	33
Obra Pública	0	0	9	23	0	32	0	0	6	10	0	16
Desempeño	21	0	0	0	0	21	21	0	0	0	0	21
TOTAL=	22	6	30	41	3	102	22	3	16	26	3	70

R= Recomendaciones

SA = Solicitudes de Aclaración

PDP = Probable Daño Patrimonial

PRAS = Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

PEFCF= Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

De las observaciones y recomendaciones no solventadas que se muestran en el cuadro anterior y que se detallan en el Apartado de Anexos del presente informe, algunas de ellas por su propia naturaleza pueden ser causa de responsabilidad y consecuentemente, se emprenderán acciones que conforme a la Ley corresponda.

71. A partir de los datos descritos, el órgano de fiscalización estatal concluyó que el porcentaje de solventación de probable daño patrimonial del municipio fue del 46.67 por ciento del total de observaciones emitidas³⁶, por lo que determinó que el municipio actor realizó una gestión razonable en la aplicación de los recursos que le fueron asignados y los programas identificados en el contenido del propio informe. Determinación que enunció como la base técnica para el Congreso del Estado de Tlaxcala en pleno uso de sus facultades.
72. Al respecto, esta Primera Sala advierte que la actuación del Congreso local, al aprobar la fiscalización realizada por el órgano de fiscalización estatal, no es acorde con el mandato constitucional y distorsiona el ámbito de competencias constitucionales previsto en materia de control del presupuesto por el poder legislativo.

³⁵ Visible en la página 71 del Informe Individual de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 del municipio Contla de Juan Cuamatzi.

³⁶ Página 77 del Informe Individual de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 del municipio Contla de Juan Cuamatzi.

73. En primer lugar, de acuerdo con la primera premisa anunciada en el parámetro de regularidad, la facultad para auditar los recursos federales, como son aquellos que integran el “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” y el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, es exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación por tratarse de recursos sujetos al régimen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
74. Conforme fue descrito en la **controversia constitucional 288/2023**³⁷, esta facultad exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación tuvo origen en las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.
75. El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince modificó los artículos 74, fracciones I y V, 79 de la Constitución Política para incorporar diversas reglas respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación.
76. Según se advierte del dictamen de la Cámara de Diputados, el motivo de la reforma fue hacer explícito que las aportaciones federales exclusivamente pueden ser auditadas por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, en tanto que las participaciones podrían ser auditadas, si existiera un convenio relativo, en coordinación con las entidades locales de fiscalización.
77. Por lo que, con posterioridad se emitió la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y una reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, para reconocer la importancia de que la Auditoría Superior de la Federación haga valer la facultad exclusiva que le otorga la Constitución Federal respecto de la fiscalización de todos los recursos públicos federales.
78. En segundo lugar, acorde con la segunda premisa anunciada, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal facultan a las legislaturas estatales para la revisión de las cuentas públicas con la finalidad de revelar el estado de las finanzas públicas del municipio, a través de sus órganos estatales de fiscalización y únicamente respecto de los recursos que integran la hacienda municipal, mencionados en el referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, es decir, los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
79. En la **controversia constitucional 4/98**³⁸, este Alto Tribunal precisó que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones, no forman parte de la hacienda municipal que integra el régimen de libre administración hacendaria, ya que constituyen recursos federales que tienen una regulación propia conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los municipios no tienen libre disposición de los recursos correspondientes³⁹. Las cuales son objeto de fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación como parte del gasto federalizado.
80. Bajo esas consideraciones, es claro que la fiscalización de los recursos federales ejercidos por el municipio actor en el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)”, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, ya que se trata de recursos públicos federales que no forman parte de la hacienda municipal y, por ende, no pueden ser objeto de una fiscalización por el órgano de fiscalización estatal. De ahí que, no le correspondía al Congreso local evaluar su cumplimiento.
81. Aunque el acto reclamado es el decreto por el que se aprobó el informe individual de la cuenta pública municipal, acto que pareciera estar dentro de los límites de actuación de la autoridad legislativa, no debe perderse de vista que la revisión y fiscalización de la cuenta pública rendida por el ente fiscalizador local, se refirió también a recursos federales que no forman parte de la hacienda municipal.

³⁷ **Controversia constitucional 288/2023**, resuelta por unanimidad de votos en sesión del veintidós de enero de dos mil veinticinco.

³⁸ **Controversia constitucional 4/98**, resuelta por unanimidad de nueve votos, en sesión de diez de febrero del dos mil.

³⁹ Véase la tesis jurisprudencial número P./J. 6/2000 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: **HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)**. Disponible para consulta en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, página 514. Febrero de 2000. Registro digital: 192330.

82. En consecuencia, esta Primera Sala advierte que la aprobación de la cuenta pública del municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veintitrés por parte del Congreso local, efectuada con base en el informe del órgano de fiscalización estatal, se realizó en contravención de los artículos 74, fracción IV, y 79, fracción I, ambos de la Constitución Federal, ya que el Congreso local convalidó la fiscalización de recursos federales realizada por el órgano de fiscalización local.
83. El hecho de que el órgano de fiscalización estatal sólo apoye al Congreso local en la revisión de las cuentas públicas, no exime al Congreso del Estado de acatar lo dispuesto en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal, esto es, que los actos que emite en ejercicio de esa facultad fiscalizadora se limiten a recursos que comprenden la hacienda municipal.
84. Por lo que, contrario a lo señalado por el Congreso local, esta Primera Sala advierte que el acto reclamado constituye un exceso en las facultades del Congreso local para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, ya que no atendió a los límites indicados en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal.
85. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala también advierte que el Congreso local excedió las facultades con las que cuenta para revisar la cuenta pública del municipio actor al instruir al órgano de fiscalización estatal dar seguimiento a las observaciones pendientes de solventar y al órgano interno de control del municipio actor para llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa en relación con las observaciones no solventadas.
86. De acuerdo con la configuración normativa del sistema de rendición de cuentas para el Estado de Tlaxcala, corresponde al Órgano de Fiscalización Superior de esa entidad investigar los actos u omisiones que impliquen la presunta comisión de faltas administrativas y promover las responsabilidades administrativas ante el Tribunal Administrativo de la entidad o el Órgano Interno de Control que corresponda para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de los entes fiscalizables y a los particulares⁴⁰.
87. Por ende, si en el decreto impugnado el Congreso local no sólo se pronunció respecto a la “calificación” de la cuenta pública, sino que además instruyó en los puntos tercero y quinto el posible inicio de algún procedimiento y la determinación de responsabilidades, es claro que su actuación excede de sus facultades. Pues se reitera que la instauración de dichos procedimientos corresponde al órgano de fiscalización estatal y su posible sanción al órgano interno de control o el Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad.
88. Por lo anterior, se consideran **fundados** los argumentos que hace valer el municipio actor, pues la legislatura local no puede someter al municipio a la fiscalización de las aportaciones federales que recibió, en tanto que estos recursos no forman parte de su hacienda municipal y no integran su

⁴⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

Artículo 105. El Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del Estado, municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la Ley.

El Órgano de Fiscalización Superior podrá solicitar la información que estime necesaria para la revisión del ejercicio fiscal y cuenta pública a las entidades fiscalizadas, así como a los servidores públicos estatales o municipales, particulares, o cualquier figura jurídica que reciba recursos estatales o municipales, y podrá imponer las sanciones previstas en la ley de la materia en casos de incumplimiento. [...]

El Órgano de Fiscalización Superior tendrá a su cargo la investigación y, en su caso, sustanciación de los actos u omisiones de los sujetos fiscalizados que pudieran incurrir en alguna responsabilidad administrativa grave y realizará la promoción ante las autoridades competentes, para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales, así como a los particulares.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios

Artículo 23. Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, el OFS tendrá las atribuciones siguientes: [...]

XVII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o presunta conducta ilícita, o comisión de faltas administrativas, en los términos establecidos en esta Ley, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la legislación penal aplicable; [...]

XX. Elaborar informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político;

XXI. Promover las responsabilidades administrativas, para lo cual la Unidad investigadora del OFS presentará el informe de presunta responsabilidad administrativa correspondiente, ante la Unidad substanciadora del mismo OFS, para que ésta, de considerarlo procedente, turne y presente el expediente de presunta responsabilidad administrativa, ante el Tribunal o, en el caso de las no graves, ante el Órgano Interno de Control, para que continúe la investigación respectiva y, en su caso, promueva la imposición de las sanciones que procedan.

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, resulte la presunta comisión de delitos, presentará las denuncias ante la Fiscalía Especializada correspondiente; [...]

XXIII. Promover y dar seguimiento ante las autoridades competentes para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos, de los entes fiscalizables y a los particulares, a las que se refiere el Título XI de la Constitución Local, y presentará denuncias y querrelas penales. [...]

Artículo 38. El OFS podrá promover en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios, el expediente de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal; así como la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada, la denuncia de juicio político ante el Congreso del Estado, o los informes de presunta responsabilidad administrativa ante el órgano interno de control competente en los términos del Título IV de esta Ley.

régimen de libre administración hacendaria, por lo que tampoco pueden ser objeto del control presupuestal local; además, ya que el acto reclamado en sí mismo transgrede la competencia del Congreso local para la revisión de la cuenta pública municipal prevista por la Constitución Federal.

89. En consecuencia, procede **declarar la invalidez** del acuerdo impugnado.
90. Bajo consideraciones similares esta Primera Sala resolvió las **controversias constitucionales 288/2023⁴¹ y 27/2021⁴²**.

VIII. EFECTOS

91. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria, señala 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.
92. **Declaratoria de invalidez.** Se declara la invalidez del Acuerdo por el que se aprobó la cuenta pública del municipio de Contla de Juan Cuamatzi del Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el catorce de agosto de dos mil veinticuatro.
93. En caso de que el Congreso del Estado de Tlaxcala emita un nuevo decreto en relación con la cuenta pública del municipio de Contla de Juan Cuamatzi correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés, este deberá atender a lo expuesto en la presente controversia constitucional, en el entendido de que quedan expeditas las facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala para que realice las investigaciones correspondientes y promueva las acciones que estime procedentes.
94. La presente declaratoria de invalidez **surtirá sus efectos** a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala.

IX. DECISIÓN

95. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.
- SEGUNDO.** Se declara la **invalidez del acuerdo impugnado**.
- TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado Tlaxcala.
- Notifíquese**, conforme a derecho corresponda, y en su oportunidad archívese el asunto como concluido.
- Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Loretta Ortiz Ahlf.
- Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidenta de la Primera Sala, Ministra **Loretta Ortiz Ahlf.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario de Acuerdos de la Primera Sala, Mtro. **Raúl Mendiola Pizaña.**- Rúbrica.

EL MAESTRO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintitrés fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 253/2024, promovida por el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de nueve de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

⁴¹ **Controversia constitucional 288/2023**, resuelta por unanimidad de votos en sesión del veintidós de enero de dos mil veinticinco.

⁴² **Controversia constitucional 27/2021**, resuelta por unanimidad de cuatro votos en la sesión del once de mayo de dos mil veintidós por los Ministros Alberto Pérez Dayán, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.