

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 70

Tomo I

Septiembre de 2019

Pleno y Salas

México 2019

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN
DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 70

Tomo I

Septiembre de 2019

Pleno y Salas

México 2019

DIRECTORIO

**Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis**

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros Luis María Aguilar Morales
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros Yasmín Esquivel Mossa
José Fernando Franco González Salas
Eduardo Medina Mora I.
Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL

| | |
|--|---------|
| Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | VII |
| Contenido | XIII |
| Advertencia | XV |
| Épocas | XXI |
| Consejo de la Judicatura Federal | |
| Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III) | XI |
| Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III) | XXXV |
| Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo III) | LXXXVII |

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del Artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas

5

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del Artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas.....

57

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis.....

89

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias

115

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas

127

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración

229

Subsección 2.

Por contradicción de tesis.....

279

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 417

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 423

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 557

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1689

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 1805

SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno 2279

| | |
|--|------|
| Subsección 3. | |
| Ministro Presidente | 2285 |
| Sección Segunda | |
| Consejo de la Judicatura Federal | 2333 |

SÉPTIMA PARTE

Índices

| | |
|---|------|
| Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas | 2379 |
| Índice de Ejecutorias | 2417 |
| Índice de Votos Particulares y Minoritarios | 2431 |
| Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales | 2447 |
| Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | 2459 |
| Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal | 2461 |

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

NOVENA PARTE

Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales,
previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por diez partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción

XIV

de criterios, las que interrumpen jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos. También se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en su Décima Parte, denominada "Otros índices", se contienen los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará rela-

XVI

cionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2011 (10a.) 1a./J. 1/2011 (10a.) 2a./J. 1/2011 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.) 1a. I/2011 (10a.) 2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número

arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)
Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

XVIII

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

I.1o.C.1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del Semanario y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

| | |
|---------------|--|
| PRIMERA ÉPOCA | Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875. |
| SEGUNDA ÉPOCA | Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal. |
| TERCERA ÉPOCA | Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897. |
| CUARTA ÉPOCA | Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914. |

**SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

| | |
|--------------|--|
| QUINTA ÉPOCA | Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice. |
|--------------|--|

| | |
|---------------|--|
| SEXTA ÉPOCA | <p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p> |
| SÉPTIMA ÉPOCA | <p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p> |
| OCTAVA ÉPOCA | <p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p> |
| NOVENA ÉPOCA | <p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p> |

| | |
|--------------|---|
| | En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i> , cuya periodicidad es mensual. |
| DÉCIMA ÉPOCA | La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> , la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales. |

PRIMERA PARTE
PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE LA SUSCITADA ENTRE DOS PODERES DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 501 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL PRIMERO DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE).

II. MATERIA ELECTORAL. SU DEFINICIÓN PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE UNA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA TRANSITORIA QUE NO TIENE ESA FUNCIÓN, SINO QUE ESTABLECE UNA REGULACIÓN PERMANENTE QUE NO HAYA SIDO DEROGADA O REFORMADA (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 501 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL PRIMERO DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE).

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO.

VII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VIII. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO. LA DETERMINACIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE ESTABLECER REGLAS PRECISAS PARA ADSCRIBIR A LOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAN SUS SALAS, EN LUGAR DE LIMITARSE A DICTAR CRITERIOS GENERALES ORIENTADORES, VIOLA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 501 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN PERIÓDICO OFICIAL EL PRIMERO DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE).

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, EN EL ENTENDIDO DE QUE UNA VEZ DECLARADA LA INVALIDEZ DEL PRECEPTO IMPUGNADO EL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO ESTARÁ EN CONDICIONES DE EJERCER LA FACULTAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE DICHA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 501 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL PRIMERO DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 86/2014. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO. 17 DE ENERO DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de enero de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 86/2014, promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa misma entidad.

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si el artículo cuarto transitorio del Decreto 501, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero es inconstitucional por violar los principios constitucionales de división de poderes, independencia y autonomía judicial en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

I. Antecedentes del caso

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lambertina Galeana Marín, quien se ostentó como Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, promovió, en representación del Poder Judicial de esa entidad, controversia constitucional en la que demandó la invalidez del artículo cuarto transitorio del Decreto 501 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de julio de dos mil catorce, el cual se combate en la porción que establece que: "[l]a Primera Sala Civil quedará integrada con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma; y la Cuarta Sala Penal quedará conformada con los Magistrados que tengan menor antigüedad, con el personal jurídico y administrativo que en su caso tengan a su cargo cada Magistrado y demás que el Pleno designe; ..."

2. En el escrito de demanda, la parte actora precisó que las normas constitucionales violadas son las contenidas en los artículos 17, párrafos segundo y tercero, y 116, párrafos primero y segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. A continuación, en la demanda se destacan los siguientes antecedentes:

4. El veintitrés de junio de dos mil catorce, Lambertina Galeana Marín, Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero, en uso de las facultades conferidas en los

artículos 65, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Guerrero y 16, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, envió al Congreso Local la iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

5. En sesión de treinta de junio de dos mil catorce, el Pleno de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero tomó conocimiento de la iniciativa de referencia, por lo que, por instrucciones de la presidencia de la mesa directiva, mediante oficio LX/2DO/OM/DPL/01419/2014, signado por el Oficial Mayor del Congreso del Estado, se remitió la iniciativa de referencia a la Comisión Ordinaria de Justicia, para su análisis y emisión del dictamen y proyecto de ley correspondiente.

6. El treinta y uno de julio de dos mil catorce, el Congreso del Estado de Guerrero emitió el Decreto 501 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, que contiene el artículo cuarto transitorio tildado de inconstitucional.

Conceptos de invalidez. La parte actora formula los siguientes conceptos de invalidez.

7. Alega que la norma transitoria impugnada afecta la independencia y la autonomía del Poder Judicial Local, ya que transgrede los artículos 17, párrafos segundo y quinto, y 116, párrafo primero, fracción III, de la Constitución Federal; 22, 29, 43, 61, 92, 94, 95, 101, 102 y 104 de la Constitución Política del Estado de Guerrero; y, 2, 3, 9 y 16, fracciones I, III y XVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

8. La parte actora abunda en el contenido de los preceptos constitucionales y destaca que el principio de división de poderes se considera un sistema de frenos y contrapesos, el cual en nuestro país no opera de manera rígida sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los Poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino que entre ellas se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo. Esta colaboración opera por dos medios principales: uno, exigiendo la participación de los Poderes para la validez de un acto y, otro, otorgando a los Poderes facultades que no son propias a su naturaleza, sin embargo, bajo su concepto, debe concluirse que este sistema flexible no faculta a ninguno de los Poderes para arrogarse facultades que corresponden a otro Poder.

9. En opinión de la promovente, para que un Poder ejerza funciones propias de otro Poder es necesario que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, pues para que ello sea válido, debe ser ordenado por la Norma Suprema, a efecto de evitar una invasión en la esfera de facultades de otro órgano del Estado y que se vulnere, por tanto, el principio de la división de poderes.

10. En este sentido, la parte actora afirma que el sistema de frenos y contrapesos que funciona a nivel federal, también opera a nivel local, por disposición expresa del artículo 116, párrafos primero y segundo, fracción III, del que advirtió lo siguiente: a) Que el poder público de las entidades federativas se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; b) que los Poderes de los Estados se organizarán conforme a sus constituciones, con sujeción a lo establecido en el precepto constitucional transcrito; y c) que dichos ordenamientos deben garantizar la autonomía e independencia judicial.

11. En este sentido, de acuerdo con dicho precepto constitucional la vulneración al principio de división de Poderes de los Estados se puede dar en tres niveles distintos, según se desprende del criterio sustentado por este Alto Tribunal: a través de la intromisión, la dependencia y la subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, que se actualiza cuando uno de los Poderes de los Estados se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, pero sin afectar en forma determinante la toma de decisión ni generar sumisión. Ello lo considera así, en tanto que la dependencia representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisión o actúe de manera autónoma. Finalmente, la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

12. En la demanda se cita la tesis jurisprudencial P/J. 81/2004, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, de rubro siguiente: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.", así como la jurisprudencia P/J. 80/2004, emitida por el Pleno de Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiem-

bre de 2004, página 1122, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

13. En otro orden de ideas, la promovente de la controversia constitucional afirma que la idea de independencia judicial implica una doble concepción. Por una parte, la independencia funcional, y por otra, la independencia como garantía.

14. La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el Juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, esto es, al sistema de fuentes del derecho vigente en el sistema jurídico al que pertenece. En cambio, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y realizar ese valor.

15. Así, las cosas, la doctrina distingue tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía. Estas son: a) La independencia personal, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al Juez individualmente considerado, y que protegen a éste de eventuales presiones ejercidas por los otros dos Poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo); b) La independencia colectiva, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás Poderes del Estado; y, c) La independencia interna, que ampara al Juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.

16. Para la parte promovente este concepto no puede ser valorado y entendido sino a la luz de los rasgos definitorios que el ordenamiento jurídico en particular le otorga, ya que tienen que ver con otros factores como la forma de gobierno y el modelo de organización judicial.

17. Así, en el caso concreto, señaló que la forma de organización judicial de los Estados está prevista en el artículo 116, párrafos primero y segundo, fracción III de la Constitución Federal, del que se derivan los principios ya señalados, destacándose, dentro de ellos, la independencia judicial como forma de actualizar la garantía de acceso a la jurisdicción plasmada en el artículo 17 de la Constitución Federal.

18. Sobre el particular, el Poder Judicial Local estima que la independencia judicial fue destacada como prerrogativa de los Poderes Judiciales de los Estados en la exposición de motivos de la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieci-

siete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, la cual ha sido también ampliamente analizada por esta Suprema Corte.

19. De la exposición de motivos la promovente advierte que el Constituyente Permanente estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales deben resolver los conflictos que se someten a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin ninguna relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado, pues cualquier injerencia en el ejercicio de la función jurisdiccional afecta la esfera competencial del Poder Judicial y, por consecuencia, la vulneración del principio de división de poderes.

20. Para el Poder Judicial del Estado de Guerrero la garantía de independencia judicial no sólo tiene la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino principalmente a los gobernados, a efecto de salvaguardar, a favor de éstos, el derecho de acceso a la justicia a través de tribunales independientes, ya que la sociedad está interesada en contar con Magistrados independientes y de excelencia que hagan efectivos cotidianamente los principios que en materia de administración de justicia consagra la Constitución Federal.

21. La independencia de los Poderes Judiciales no sólo ha de traducirse en la ausencia de injerencias o presiones al momento de resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, sino en el respeto total al ámbito de atribuciones que corresponden a la judicatura en su conjunto, a fin de que se garantice su *independencia colectiva* u orgánica. Por ello, el artículo 116, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Federal exige que quienes sirvan al Poder Judicial tengan independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual debe establecerse en la Constitución Local y la ley orgánica respectiva de los Estados.

22. La actora estima que cuando otro Poder del Estado –como es el caso– determina la forma y directrices conforme a las cuales deben integrarse las Salas Colegiadas y adscribirse a las mismas los Magistrados y demás personal jurídico y administrativo del Poder Judicial del Estado, a pesar de ser ello atribución exclusiva del Pleno del Tribunal, es innegable que tal proceder provoca una invasión a las atribuciones del órgano judicial que es a quien incumbe esa integración y asignación, por disposición expresa de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

23. Ello lo consideró así, pues de la lectura de los artículos 3 y 16, fracciones III y XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial se obtiene que la facultad

de adscribir a los Magistrados a las Salas colegiadas y unitarias corresponde al Pleno del Tribunal Superior del Estado, y no puede adjudicarse esa facultad el órgano legislativo en los artículos transitorios de las normas que emita, pues el hecho de que éste tenga facultades para elaborar, reformar, derogar y abrogar leyes o decretos no implica que cuente con facultades para decidir el funcionamiento de otro Poder, como es el caso del Judicial, que es a quien corresponde adscribir a los Magistrados para su funcionamiento, mediante los mecanismos, criterios o directrices que él mismo establezca.

24. En suma, si esa facultad se encuentra expresamente en la Constitución Federal, en la Constitución Estatal y se plasmó en la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, es obvio que ninguna atribución tiene el órgano legislativo para determinar el funcionamiento de la administración de justicia, pues el Poder encargado de decidir sobre la adscripción de los Magistrados a cada una de las Salas con que funciona el Tribunal Superior de Justicia del Estado es el Poder Judicial y no el Legislativo, pues esa facultad corresponde a aquél.

25. Luego, si la facultad concedida al Poder Judicial Estatal, tanto en la Constitución Política Local como en la legislación secundaria, para decidir sobre la adscripción de los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado, se encuentra determinada por un órgano distinto al Poder Judicial, constituye –una invasión a la independencia y autonomía judicial–, garantizadas en la Constitución Local y, por lo tanto, vulnera de manera directa el artículo 116, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Federal, así como el diverso 17, segundo y tercer párrafos, de este magno cuerpo de leyes, por afectar la independencia y autonomía funcionales del Poder Judicial.

26. Reitera que el acto impugnado contraviene los principios de independencia y autonomía judicial y de división de poderes por las siguientes razones:

27. De acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, corresponde al Poder Judicial del Estado, concretamente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicho Poder determinar la forma en cómo se adscribirán los Magistrados de las Salas, por tanto, se transgrede el citado artículo constitucional por invadir la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

28. Si bien es cierto que la Constitución Local otorga en el artículo 61, fracciones V y IX, al Congreso del Estado, facultad de expedir las leyes orgánicas y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de

Justicia del Estado, la integración para el funcionamiento de ese tribunal corresponde a todos sus integrantes funcionando en Pleno, cualquier otra intromisión vulnera la independencia y autonomía judicial del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Por tanto, el hecho de que el Congreso del Estado en el artículo cuarto transitorio haya determinado que la forma de integración de las Salas Colegiadas del Tribunal Superior de Justicia del Estado se haya realizado con base en la antigüedad del cargo, actualiza la violación a la autonomía e independencia judicial y, por ende, al principio de la división de poderes, por constituir tal acto una intromisión en las funciones o tareas que son propias del Poder Judicial del Estado, por estar constitucionalmente reservadas a éste. Sustentó su argumentación en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, ya antes citada.

29. La parte actora estima que la injerencia en que incurre el Congreso del Estado respecto a la organización y funcionamiento del Poder Judicial Estatal, no sólo se refiere a la adscripción de los Magistrados a la "Primera Sala Civil" y Cuarta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, sino también a la del personal jurídico y administrativo que integrará dichas Salas, lo cual también es inconstitucional, pues dicha facultad es exclusiva del Poder Judicial Local (en términos de los artículos 16, fracción XVI, y 79, fracciones IX y XXII de la ley orgánica), lo cual está garantizado por las Constituciones Federal y Local, con base en la división de poderes, la independencia y autonomía del Poder Judicial.

30. Reitera que la parte relativa del artículo cuarto transitorio impugnado actualiza una intromisión en el funcionamiento y adscripción del personal jurisdiccional y administrativo, pues, en automático, pasará a conformar, conjuntamente con los Magistrados, la "Primera Sala Civil" y la Cuarta Sala Penal, lo cual es inconstitucional, pues el Congreso del Estado se apropia de una facultad de que corresponde exclusivamente al Poder Judicial, razón por la cual es inadmisibles que el Poder Legislativo se ocupe de la adscripción del personal jurisdiccional y administrativo a dichas Salas.

31. Aunado a lo anterior, el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Guerrero establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial regulará lo relativo a la integración, organización, funcionamiento, adscripción y ámbito competencial de sus órganos y los numerales 16, fracción XVI, 79, fracciones IX y XXII, de la indicada ley orgánica establecen las atribuciones de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, respectivamente, de adscribir al personal jurídico y administrativo del Poder Judicial. Por tanto es claro que el artículo cuarto transitorio contraviene flagrantemente las citadas disposiciones constitucionales y legales, al establecer el Poder Legislativo las directrices para la adscripción de dicho personal.

32. La parte actora se duele de que el Congreso Local no haya expuesto las causas o motivos que tomó en consideración para modificar el texto original de dicho artículo transitorio, propuesto en la iniciativa de reforma que dio origen al decreto materia de impugnación; texto que incluso fue planteado y aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, por lo que consideró que es clara la intromisión del Congreso del Estado a la esfera competencial del Poder Judicial Local, ya que aquél no expuso ninguna circunstancia, hecho o razón que hubiera ponderado para poder introducir la modificación original al artículo cuarto transitorio planteado en la iniciativa.

33. En consecuencia, la parte actora estima que no existe justificación alguna por la que deban de ser los Magistrados de mayor antigüedad quienes integren la "Primera Sala Civil", de entre los Magistrados de las dos Salas Civiles que funcionan actualmente, y los de menor antigüedad los que conformen la Cuarta Sala Penal –reitera– que ello obedece a que dicho Congreso carece de fundamentos legales para sustentar los lineamientos relativos a la antigüedad.

34. En otro orden de ideas, la parte actora contrasta la grave contradicción existente, entre los artículos cuarto y quinto transitorios, del Decreto 501 aprobado por el Congreso del Estado, pues el artículo cuatro transitorio contiene los lineamientos para que se integre la Primera Sala Civil y la Cuarta Sala Penal, mientras que el quinto artículo transitorio regula la conversión de la Segunda Sala Civil a Cuarta Sala Penal, lo cual implica la transformación automática en ésta.

35. En suma estima que el artículo cuarto transitorio contenido en el Decreto 501 vulnera los principios de independencia y autonomía judicial, así como el de división de poderes.

II. Trámite de la controversia constitucional

36. Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil catorce,¹ el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el presente asunto con el expediente número 86/2014 y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor de procedimiento.

¹ *Ibíd*em, foja 184.

37. El Ministro instructor en proveído de uno de septiembre de dos mil catorce² requirió al secretario general del Gobierno del Estado de Guerrero para que precisara el medio oficial que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el "Decreto Número 501, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero", acompañando a su informe un ejemplar del respectivo periódico, en términos del artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, lo cual deberá informar dentro del plazo de tres días hábiles a este Alto Tribunal.

38. En ese mismo proveído, el Ministro instructor requirió a la promotora para que en el plazo de cinco días hábiles aclarara su escrito de demanda y señalara si tiene conocimiento de algún acto concreto de aplicación de la norma impugnada, que se haya emitido a la fecha de presentación de la demanda, bajo el apercibimiento de no desahogar la prevención se decidirá lo que en derecho procede con los elementos que obran en autos.

39. En cumplimiento a dicho requerimiento, por escrito presentado el once de septiembre de dos mil catorce,³ la Magistrada Lambertina Galeana Marín, presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, manifestó que el Poder Judicial del Estado de Guerrero no tiene conocimiento de que a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional del asunto en que se actúa se haya omitido algún acto concreto de aplicación de la norma impugnada.

40. Por su parte, mediante escrito presentado el once de septiembre de dos mil catorce,⁴ Jesús Martínez Garnelo, secretario general de Gobierno del Estado de Guerrero, manifestó que el primero de agosto de dos mil catorce fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto 501 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

41. Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil catorce,⁵ el Ministro instructor de la controversia constitucional tuvo por desahogadas las prevenciones hechas a las partes. En consecuencia, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, a quienes se ordenó emplazar para que en

² *Ibíd.*, fojas 185 y 186.

³ *Ibíd.*, fojas 192 y 193.

⁴ *Ibíd.*, foja 194.

⁵ *Ibíd.*, foja 239 a 241.

el plazo de treinta días hábiles dieran contestación a la demanda y ordenó dar vista al procurador general de la República.

III. Contestación de la demanda

42. **Contestación del Poder Legislativo Local.** El Poder Legislativo del Estado de Guerrero, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, Laura Arizmendi Campos, presentó el escrito de mérito el tres de noviembre de dos mil catorce,⁶ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Señaló como ciertos los hechos atribuidos; manifestó que es falso que el decreto impugnado (artículo cuarto transitorio), infrinja la Constitución Federal, la Constitución Estatal ni la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero.

43. Antes de contestar los conceptos de invalidez, el Congreso Estatal reseñó el proceso legislativo para aprobar y expedir las normas generales impugnadas en el presente medio de control constitucional.

44. En primer lugar, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero afirma contar con plenas facultades constitucionales y legales para expedir leyes y decretos de todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación, como lo establece el artículo 124 de la Constitución Federal, facultad que se encuentra prevista en los artículos 61, fracciones I y III, y 65, fracciones I y IV, de la Constitución del Estado de Guerrero, en relación con el artículo 8, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

45. Asimismo, manifestó que cuenta con facultades suficientes para expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, en apego a los lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal. De tales preceptos interpretó que el Congreso del Estado de Guerrero tiene facultades expresas para legislar y emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial, apegado a los lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, debiendo garantizar la independencia del Poder Judicial.

46. De conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo cual implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados

⁶ *Ibíd*em, fojas 309 a 345.

que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial. Y afirma que se emitió el decreto controvertido respetando los parámetros previstos en dicho artículo, consistentes en establecer un periodo razonable para el ejercicio del cargo, y la posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, al demostrar poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado.

47. La demandada sostiene que el artículo cuarto transitorio no es inconstitucional, porque tal precepto no prescribe, ni explícita ni implícitamente alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, dependencia o la subordinación del Poder Judicial Local. Tampoco dispone en modo alguno que la toma de decisiones, con respecto a los fines de la ley, no correspondan en última instancia al Poder Judicial del Estado de Guerrero. Finalmente, no violentan el espíritu de dicho principio, es decir, no alteran en modo alguno la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno de los poderes públicos. En consecuencia, no se atenta contra la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.

48. El Congreso Local pone de relieve que el Poder Judicial del Estado de Guerrero reclama la inconstitucionalidad de un artículo transitorio, cuyo efecto y consecuencia se hicieron consistir en la integración de la Sala Civil con los Magistrados de mayor antigüedad en el cargo de las dos Salas que venían funcionando y que la Cuarta Sala Penal quedaría integrada con los de menor antigüedad, lo cual no vulnera la autonomía judicial, en razón de la naturaleza jurídica de los artículos transitorios, cuya función es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico.

49. Al respecto, el Congreso Estatal consideró que la naturaleza jurídica se define por su función, así los artículos transitorios regulan la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla, así como de establecer los lineamientos para el funcionamiento de la norma, provisionales o de tránsito (circunstancias de modo, tiempo y lugar), esto es, permiten su eficacia al estar dirigidos a una cuestión específica. Lo anterior, permite que la etapa de transición entre la vigencia de un numeral o cuerpo de leyes, y que el que lo deroga, reforma o adiciona, sea de tal naturaleza que no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado, y no dé lugar a momento alguno de anarquía.

50. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, es decir, su vigencia es temporal, pues su función se agota al entrar en vigor la norma a que hacen referencia, y que por tanto, implica un supuesto precisamente provisional o de tránsito que no necesariamente debe

prolongarse en el tiempo. Lo cual ocurrió, pues el referido artículo cuarto transitorio cumplió su función y perdió su vigencia al haber entrado en vigor la norma que regulaba, esto es, a partir del treinta de septiembre de dos mil catorce, fecha en la cual de acuerdo a lo dispuesto en el decreto 501, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el uno de agosto de presente año, estableció: "Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado ..."

51. La demandada alega que el decreto en el que se contiene el citado artículo transitorio fue publicado en el citado Periódico Oficial, y una vez que entró en vigor, el artículo cuarto transitorio perdió su vigencia y cumplió su propósito, y a partir de ahí, nada impide que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, con base en los artículos 9 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, modifique la integración de las Salas con base a sus propios criterios de organización, puesto que no existe prohibición legal alguna que le impida realizarlo. Por tal consideración el Poder Legislativo Local considera que la controversia constitucional en estudio es infundada e improcedente.

52. En apoyo de su argumentación la demandada cita la tesis aislada 1a. LIX/2005, emitida por la Primera Sala, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE INTERPONE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE EN ELLA AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

53. En otro de orden de ideas, el Poder Legislativo Estatal estimó que es infundado lo manifestado por la promovente al referir que el Congreso del Estado vulnera la esfera competencial del Poder Judicial Local, aduciendo que no expuso ninguna circunstancia, hecho o razón que hubiera ponderado para introducir la modificación original al artículo cuarto transitorio planteado en la iniciativa, lo anterior en razón que como se desprenden de las consideraciones del decreto impugnado, en las mismas se establecieron las circunstancias que se tomaron en cuenta para la modificación a que se hace referencia.

54. Ello, lo considera así, pues en las consideraciones del decreto impugnado se estableció en síntesis lo siguiente:

55. Que los integrantes de la Comisión de Justicia consideraron que obedece a las reformas que fue objeto la Constitución Federal para proponer

un cambio en el sistema de justicia penal acusatorio. Que las modificaciones tienen como objetivo fundamental armonizar el marco normativo en materia de procuración de justicia tendiente a incorporar las nuevas figuras y modalidades que deriven de la implementación del sistema penal acusatorio para el efecto de que las autoridades implementadoras de dicho sistema cuenten con las herramientas jurídicas necesarias para su plena observancia. "También en la propuesta que se analiza, se contempla la adecuación para precisar el número de Salas por materia con que funcionará el Tribunal Superior de Justicia y suprimir la Sala Auxiliar por no estar contemplados los Magistrados Supernumerarios en la Constitución Local vigente; lo anterior con el propósito de nivelar la carga de trabajo entre los servidores judiciales que las integran, y elevar la calidad en la impartición de justicia a favor de los justiciables" ... "por otra parte, esta comisión al hacer la revisión general de la iniciativa de Decreto de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, motivo del presente dictamen, consideró pertinente efectuar algunas precisiones y adecuaciones a los artículos que a continuación se indican, a fin de hacer congruentes las disposiciones de estos con el contenido de la Constitución Política del Estado, recientemente reformada, y, asimismo, funcional (sic) los órganos y unidades administrativas del Poder Judicial".

56. Al respecto, aclara que la iniciativa de leyes o decretos pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, pero no vincula jurídicamente de ninguna forma al dictamen que al respecto emita la comisión encargada de analizarla.

57. Mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de la Legislatura sobre el proyecto de que se trate, pudiendo resolver en sentido negativo, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido puede resultar el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, siendo en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso.

58. Por otra parte, el Congreso Estatal considera que se actualiza en la especie la causal de improcedencia prevista en las fracciones II artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, puesto que no procede la controversia constitucional tratándose de normas generales en materia electoral.

59. Por otro lado, la autoridad demandada estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del mencionado artículo,

pues en el presente asunto cesaron los efectos de la norma impugnada y, por tanto, procede sobreseer en el juicio, de conformidad con el numeral 20, fracción II.

60. **Contestación del Poder Ejecutivo Local.** El Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, a través del consejero jurídico del Estado de Guerrero, Raúl Efraín Cardoso Miranda, presentó el escrito de mérito el trece de noviembre de dos mil catorce,⁷ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, en el cual manifiesta que actuó en estricto cumplimiento y apego a su facultad y competencia constitucional, sin que por tal circunstancia pueda considerarse que haya incurrido en invasión e intromisión en la esfera de competencia, violando la autonomía e independencia del Poder Judicial Local. De ahí que sostenga la validez del acto reclamado a la autoridad demandada que representa.

61. Al respecto, aclara que es la Legislatura Local quien debe sostener la validez del artículo transitorio impugnado, toda vez que insiste en que la parte actora combate el decreto impugnado alegando que su contenido, aprobado por la Legislatura, viola principios constitucionales.

62. **Acuerdo de la contestación de la demanda y fijación de la audiencia.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil catorce,⁸ el Ministro instructor de la controversia constitucional tuvo al Congreso del Estado de Guerrero dando contestación a la demanda; sin embargo, no tuvo en tiempo la contestación de demanda por parte del Poder Ejecutivo de Guerrero, en virtud de que el escrito relativo se presentó fuera del plazo legal de treinta días hábiles. Asimismo, se fijó fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

IV. Cierre de la instrucción

63. **Audiencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el trece de enero de dos mil quince, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución. En dicha audiencia, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Guerrero formulando alegatos y ofreciendo las pruebas respectivas, por lo que acto continuo declaró cerrada la instrucción y ordenó remitir el asunto para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

⁷ Ibídem, fojas 346 a 351.

⁸ Ibídem, fojas 354 y 355.

V. Competencia.

64. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Guerrero y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad.

VI. Existencia y fijación de la norma impugnada.

65. La norma impugnada en la presente controversia es el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 501, por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero publicado el viernes uno de agosto de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el cual establece lo siguiente:

"Artículo cuarto. La Primera Sala Civil quedará integrada con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma y la Cuarta Sala Penal quedará conformada con los Magistrados que tengan menor antigüedad, con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada Magistrado y demás que el Pleno designe."

66. La existencia de dicha norma se acredita por así constar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y la litis en el presente juicio se fija con la evaluación de la validez constitucional de su contenido.

VII. Oportunidad

67. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia⁹ señala que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia..."

demanda será 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 dé lugar a la controversia.

68. En el caso, se impugna el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, reformado y adicionado mediante el Decreto 501, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el uno de agosto de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la acción transcurrió **del cuatro de agosto al doce de septiembre de dos mil catorce**, debiéndose descontar los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, seis y siete de septiembre por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con lo establecido por los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹ y el Acuerdo General Plenario Número 18/2013, por lo que al haberse presentado el veintiocho de agosto de dos mil catorce, la demanda resulta oportuna.

VIII. Legitimación

69. **Activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹² el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

70. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Lambertina Galeana Marín, Magistrada presidenta del Tribunal Superior

¹⁰ "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹¹ "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

¹² "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

de Justicia del Estado de Guerrero, cuyo cargo acreditó con copia certificada del Acta Número 51, correspondiente al acuerdo dictado en la sesión pública ordinario del Pleno de dicho órgano jurisdiccional celebrada el treinta y uno de enero de dos mil catorce, de cuya lectura se desprende que fue electa para ocupar el cargo de Magistrada presidenta suplente del Tribunal Superior de Justicia, desde el treinta y uno de enero de dos mil catorce.

71. Del artículo 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero¹³ se desprende que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Guerrero tiene la facultad para representar jurídicamente al Poder Judicial actor de conformidad con lo dispuesto por el transcrito numeral 11 de la ley reglamentaria de la materia y, además dicho poder está legitimado para promover la presente controversia constitucional, al ser uno de los poderes a que se refiere el inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

72. **Pasiva.** Ahora bien, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero comparece a través de Laura Arizmendi Campos, quien se ostenta como presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, cargo que acredita con copia certificada del acta iniciada el día miércoles treinta y concluida el jueves treinta y uno de julio de dos mil catorce,¹⁴ correspondiente a la segunda sesión pública del tercer ejercicio constitucional de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en la que consta la toma de protesta de ley, en el cual se designa a dicha funcionaria como presidenta integrante de la mesa directiva que dirigirá y coordinará los trabajos legislativos durante el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Legislatura Local de la entidad federativa mencionada.

73. En ese orden de ideas, de conformidad con los artículos 130 y 131 fracciones XXIV y XXV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero,¹⁵ se advierte que la presidente de la Mesa Directiva del Congreso

¹³ "Artículo 17. Son atribuciones y obligaciones del presidente del Tribunal:

"...

"III. Representar legalmente al Poder Judicial del Estado, así como en los actos oficiales, pudiendo designar, en su caso, comisiones para este último efecto."

¹⁴ Fojas 2 a 10, relativo al cuaderno de pruebas formado con las documentales exhibidas por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, derivadas de la controversia constitucional 86/2014.

¹⁵ Sección III

De su presidente

"Artículo 130. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado y expresa su unidad. Salvaguarda la inmunidad constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto oficial.

tiene facultades para representar al Poder Legislativo Local, poder demandado que cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, pues a éste se le imputa la emisión de la norma impugnada, en términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

74. Por otra parte, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, comparece Raúl Efraín Cardoso Miranda, quien se ostentó como consejero jurídico del gobernador de esa entidad. Tal carácter se acreditó con copia certificada del nombramiento y acta de protesta de cinco de agosto de dos mil catorce,¹⁷ en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta.

75. De conformidad con los artículos 3, 5, y 10 fracción II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero,¹⁸ el consejero jurídico tiene la facultad de representar en el presente juicio al Poder Ejecutivo Local, a quien también debe reconocerse legitimación pasiva, al ser a quien se le imputa la promulgación de la norma impugnada, en

"...

"Artículo 131. Además de las citadas en el artículo precedente, son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XXIV. Tener la representación institucional y protocolaria del Congreso del Estado ante los Poderes de la Federación, las entidades federativas, el Ejecutivo y Judicial del Estado, así como ante los Ayuntamientos y demás entes, órganos e instituciones públicos o privados;

"XXV. Tener la representación legal del Congreso del Estado en las controversias jurisdiccionales y administrativas en las que, con cualquier carácter, esté involucrado y delegar la representación jurídica en la persona o personas que resulte necesario, mediante las formalidades que la ley requiera para cada caso en específico."

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia..."

¹⁷ Fojas 352 y 353 del presente expediente.

¹⁸ "Artículo 3. La Consejería Jurídica es el órgano técnico jurídico de asesoría del gobernador, y le compete el despacho de los asuntos que, le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 433 y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el gobernador.

"Artículo 5. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un titular, que se le denominará consejero jurídico, quien para el desempeño de sus funciones, se auxiliará de directores generales, delegado administrativo, directores de área, jefes de departamento y auxiliares jurídicos, así como del personal técnico y administrativo que las necesidades del servicio requieran y conforme al presupuesto aprobado. ..."

"Artículo 10. El consejero jurídico, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Representar al gobernador en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

IX. Procedencia y sobreseimiento

76. Enseguida se analizarán las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento invocados por las partes, o bien, los que de oficio se adviertan.

77. El Poder Legislativo hace valer dos causales de improcedencia que se abordaran en lo individual para finalmente desestimarse.

78. En primer lugar, el legislativo afirma que se actualiza la causal prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, que establece lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral."

79. La parte demandada no abunda en las razones de su aserto y sólo expresa que: "se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo antes citado en razón de la improcedencia de la vía, puesto es claro que dicha fracción establece la prohibición de la controversia, en tratándose de normas generales."

80. Así, este Tribunal Pleno desestima la referida causal de improcedencia por dos razones. En primer lugar, porque la parte demandada interpreta incorrectamente el precepto legal en cuestión, ya que no prohíbe la promoción de la controversia constitucional contra "normas generales", sino que establece la improcedencia del juicio cuando se intente contra una subcategoría específica del universo de normas generales –respecto de las cuales sí procede este medio de control constitucional–, a saber, aquellas que versen en materia electoral. Lo anterior se comprueba con el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución, que es explícito en establecer que este juicio procede por la controversia suscitada entre "[d]os Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos **o disposiciones generales**".

81. En segundo lugar, debe desestimarse, pues este Tribunal Pleno ha establecido estándares específicos para detectar cuándo las normas genera-

les encuadran dentro de la materia electoral,¹⁹ los cuales son innecesarios traer a colación con detalle al ser evidente que el artículo transitorio regula una cuestión ajena a la materia electoral, como es la integración de las Salas Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, justamente en una ley no electoral, como es la ley orgánica de dicho Poder.

82. Por otra parte, el Legislativo Local afirma que se actualiza la causal prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, que establece lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

83. El Poder Legislativo sostiene la actualización de la causal referente a la cesación de efectos de la norma general impugnada, toda vez que afirma que se han dejado de producir los efectos de la misma, ya que se trata de una

¹⁹ Véase, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 125/2007 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1280 del Tomo XXVI, diciembre de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con el siguiente contenido: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.—Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su Artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del País —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

norma transitoria, cuya función sólo era regular la transición de un cuerpo de normas a otras, lo cual ya sucedió el treinta de septiembre de dos mil catorce al entrar en vigor el decreto 501 de conformidad con su artículo primero transitorio, que establece que "[e]l presente decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

84. Este Pleno también desestima la referida causal de improcedencia, pues debe concluirse que no han cesado los efectos del artículo cuarto transitorio de la reforma legislativa impugnada.

85. Es cierto, como lo manifiesta la demandada, que ha sido criterio de esta Suprema Corte que, por regla general, la finalidad de las normas transitorias consiste en establecer los lineamientos provisionales o "de tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante, por lo que si se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada.²⁰

86. Sin embargo, ello no implica que todas las normas transitorias tengan siempre esta función, pues ello depende de su contenido, más que de su nominación, lo que se debe analizar caso por caso, esto es, pueden existir normas transitorias que contengan preceptos que no tengan esa función de tránsito, sino que establezcan una regulación permanente mientras no sea derogada o reformada por otra reforma legislativa. Ello dependerá si en lugar de regular el ámbito espacial de validez de las normas reformadas en el cuerpo de la ley, se regulan directamente hipótesis normativas y sus respectivas consecuencias sin delimitarlo a un ámbito temporal provisional.

87. Este Pleno considera que el artículo cuarto transitorio del Decreto 501 impugnado no tiene una función de establecer lineamientos provisionales o de tránsito y, contrariamente a lo alegado por la demandada, es in-

²⁰ Por ejemplo, véase la tesis aislada LIX/2005 de la Primera Sala, visible en la página 797 del Tomo XXII, julio de 2005 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE INTERPONE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE EN ELLA AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

correcto que su finalidad y efectos hayan dejado de producirse con la entrada en vigor del referido decreto.

88. Ello, pues como se observa de su contenido, la norma transitoria impugnada tiene la función de reglamentar la integración de dos de las Salas –la civil y la penal– del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, de manera específica, determinando las condiciones de integración de los Magistrados de cada una de ellas y la forma de disposición del personal jurídico y administrativo.

89. En otras palabras, la norma combatida no se limita a regular la transitoriedad del resto de preceptos reformados, sino que su función es reglamentar directamente el máximo órgano judicial del Estado, reglamentación que tiene permanencia, por lo que debe concluirse que mientras no exista una reforma legislativa que modifique su contenido el artículo impugnado permanecerá vigente, –produciendo sus efectos– de la misma manera que cualquier otro precepto contenido en el cuerpo de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local.

90. No existiendo alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, ni alguno que de oficio se advierta, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

X. Estudio de fondo

91. Como se precisó, la litis del presente asunto se limita a evaluar la validez del artículo cuarto transitorio del Decreto 501 por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial el primero de agosto de dos mil catorce, el cual establece lo siguiente:

"Artículo cuarto. La Primera Sala Civil quedará integrada con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma y la Cuarta Sala Penal quedará conformada con los Magistrados que tengan menor antigüedad, con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada Magistrado y demás que el Pleno designe."

92. Como se observa de la transcripción, el precepto impugnado establece reglas precisas de integración de la Sala Penal y de la Civil del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, las cuales pueden agruparse en tres para su análisis:

a) La Primera Sala Civil se debe integrar con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma.

b) La Cuarta Sala Penal debe integrarse con los Magistrados que tengan menor antigüedad y

c) Cada Magistrado se debe integrar a las respectivas Salas conforme al criterio respectivo con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada uno de ellos y demás que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Local designe.

93. Ahora bien, en las consideraciones del decreto legislativo, el Congreso local precisó que la reforma responde a la necesidad de actualizar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad a la reforma constitucional que introdujo el nuevo sistema penal acusatorio, así como también armonizar la ley para efectos de garantizar una mejor administración de justicia en materia civil y familiar.

94. En específico, se precisó que debía ajustarse la ley a los nuevos periodos del cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero; así como precisar el número de Salas por materia con que funcionará el referido tribunal, así como desaparecer la Sala Auxiliar respectiva –toda vez que se suprimió en la Constitución Local la figura del Magistrado supernumerario. En las consideraciones del decreto se justificó dicha medida con el fin de nivelar las cargas de trabajo y mejorar la calidad de la administración de justicia.

95. Al respecto, cabe mencionar que en el decreto legislativo se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, de las que destacan las siguientes por su relación con el tema de la presente controversia.

96. El artículo 5 de la ley establece que el Tribunal Superior de Justicia se integrará con cuatro Salas Penales, una Sala Civil, una Sala Familiar, las Salas Penales Unitarias del sistema penal acusatorio necesarias y dos Salas de Justicia para Adolescentes, integradas las primeras por tres Magistrados cada una.

97. Por su parte, el artículo 9 de la ley establece que el Tribunal Superior de Justicia del Estado estará integrado, al menos por veintinueve Magistrados, incluyendo a los especializados conforme lo determine el Pleno del Tribunal, de acuerdo con las necesidades del servicio. Funcionará en Pleno o en Salas. Uno de los Magistrados será presidente del tribunal y no integrará

Sala. Otro de los Magistrados integrará el Consejo de la Judicatura sin funciones jurisdiccionales.

98. El artículo 16, fracción III del mismo cuerpo legal establece que es atribución del Pleno del Tribunal "[a]dscribir a los Magistrados a las Salas Colegiadas y Unitarias correspondientes", mientras que la fracción VIII de ese precepto establece que también lo es "[n]ombrar y remover a los secretarios general y auxiliar de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, al administrador general de los Tribunales del Sistema Penal Acusatorio y demás personal necesario."

99. Como se observa, el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado forma parte de una reforma mayor a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuyo propósito fue ajustar la estructura, competencias y diseño del Poder Judicial al actual sistema penal acusatorio, así como actualizar en general su estructura orgánica.

100. En este contexto, la norma impugnada no se limita a establecer criterios generales a tomarse en cuenta por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia local para adscribir Magistrados a la Sala Penal y a la Civil, como podría ser la antigüedad, en cuyo caso la norma tendría un grado leve de interferencia, sino que con ella, el legislador pretendió adscribir por sí mismo de manera específica dos Salas del referido tribunal, una vez que éstas fueron re-estructuradas, como es la única Sala Civil (la Primera Sala), así como la Cuarta Sala Penal, predeterminando los tres Magistrados a integrar cada una de ellas mediante el criterio fijado, sin que el Pleno del Tribunal pueda determinar lo contrario.

101. Cabe hacer mención que esta determinación de adscripción específica del legislador respecto de las dos referidas Salas conforma una excepción a la regla general introducida en la misma reforma legal, prevista en el artículo 16, fracción III, de la citada ley, según la cual es el Pleno del Tribunal quien es titular de la facultad de "[a]dscribir a los Magistrados a las Salas Colegiadas y Unitarias correspondientes".

102. Pues bien, en este contexto, la parte actora afirma que la disposición transitoria impugnada viola el principio de división de poderes, que rige a nivel local, por disposición del artículo 116 constitucional, ya que representa una injerencia irregular del Poder Legislativo sobre el Judicial, al determinar la integración y asignación de Magistrados en las Salas del Tribunal Superior de Justicia, cuando esa facultad debe entenderse reservada al Poder Judicial, ya que corresponde a su propia administración y dicha facultad no se encuentra asignada a los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

103. Continúa el Poder Judicial Local y sostiene que de acuerdo con el artículo 116 constitucional debe entenderse que éste tiene la facultad inherente de adscribir a sus Magistrados en los distintos órganos jurisdiccionales, lo cual incluso es reconocido por el legislador local, al haber aprobado el artículo 116, fracción III, de la ley orgánica local, por lo que al haberse usurpado esta facultad, el Legislativo actualiza una intromisión de las prohibidas por la Constitución que, por si mismas, suponen una violación al principio de división de poderes.

104. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos de la parte actora son fundados y, por tanto, debe declararse la invalidez de la norma impugnada.

105. El resto de la presente ejecutoria se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se fijará el parámetro de control; posteriormente, se retomaran los precedentes relevantes de este Tribunal Pleno para efectos de precisar el estándar aplicable al presente caso y, finalmente, se someterá a evaluación la norma combatida a la luz del estándar fijado.

Parámetro de control.

106. El parámetro de control constitucional en el presente caso se integra con los principios de división de poderes y de independencia judicial, aplicable a los Estados integrantes de la Federación por disposición del artículo 116, fracción III; éste prevé lo siguiente:

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

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

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas."

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

107. Como se observa en la transcripción, el artículo 116 constitucional establece el principio de división de poderes, al prever que 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 un sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

108. En la fracción III del citado precepto se consagran los principios de diseño institucional que deben tener los Poderes Judiciales en las entidades federativas.

109. Este Pleno observa que el elemento central del parámetro de control se encuentra en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, que establece que: "[I]a independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados."

110. Los dos siguientes párrafos de la citada porción normativa establecen los requisitos necesarios para ser Magistrados, los elementos a considerar para realizar los nombramientos de los Magistrados y Jueces, las condiciones

de temporalidad de dichos nombramientos y la prerrogativa de su reelección, así como las garantías de su remuneración.

111. Como se observa, los Poderes Judiciales se encuentran protegidos por los principios de su autonomía e independencia, los cuales deben servir como criterio de validez de las leyes locales que los regulan.

112. Como lo establece la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Pleno "[d]el contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente."²¹

113. Ahora bien, para efectos de identificar el estándar aplicable es necesario previamente precisar cuál es la pregunta interpretativa surgida en el caso concreto a la luz del referido parámetro de control constitucional.

114. Como lo afirma el Poder Legislativo Local, de acuerdo con el precepto constitucional debe entenderse que la Legislatura es titular de facultades legislativas para emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, a través de la cual puede configurar tres aspectos: ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a dicho Poder.

115. Sin embargo, este Pleno observa que en la norma constitucional no se prevé, expresamente, dentro de esos tres rubros el relativo a la "adscripción" de los Magistrados, esto es, la facultad de determinar con especificidad y a través de normativa individualizada qué Magistrados –una vez nombrados conforme a las reglas de ingreso, formación y permanencia– deben integrar tribunales o Salas específicas, como lo realiza el artículo transitorio impugnado. Sin embargo, el Poder Legislativo sugiere concluir que dicha facultad se encuentra implícita en las anteriores.

116. Por su parte, el Poder Judicial Local niega que el rubro de la "adscripción" se encuentre incluida en el ingreso, formación y permanencia, que

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 79/2004 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1188 del Tomo XX, septiembre de 2004 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

son los únicos aspectos que el Legislativo puede reglamentar en la ley orgánica respectiva; por el contrario, la parte actora afirma que la determinación específica de adscripción debe entenderse vedada al Poder Legislativo, ya que éste tiene el deber—conforme a la Norma Constitucional— de garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados en sus función, lo que incluso garantiza de manera general con el actual artículo 116, fracción III de la ley orgánica analizada.

117. Por tanto, la pregunta a responder en el presente asunto es: **¿las Legislaturas de los Estados tienen facultad constitucional para adscribir a los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales?**

118. Finalmente, este Pleno también considera relevante precisar que aunque se resuelva una controversia constitucional, cuyo parámetro de control se integre con las normas competenciales de la Constitución en la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha determinado que también deben traerse a colación aquellas normas sustantivas cuando se encuentren estrechamente vinculadas con el problema competencial suscitado entre las partes;²² por tanto, deben tomarse como referencias del parámetro de control las normas sustantivas dedicadas a reconocer el derecho de acceso a la justicia de las personas, así como un recurso efectivo y de garantías judiciales, de fuente convencional, porque, como se procede a demostrar, tanto este Tribunal Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han establecido que uno de los componentes de esos derechos es el de contar con un Poder Judicial independiente y autónomo.

119. Así, el capítulo I de título primero de la Constitución Federal se denomina "[d]e los derechos humanos y sus garantías" y en el artículo 17 se reconoce el derecho humano de "[t]oda persona ... a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial", previendo en la parte conducente que "[l]as leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

²² Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de este Tribunal Pleno, visible en la página 33 del Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de título y subtítulo: "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."

120. Igualmente deben traerse a consideración los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²³ así como el artículo 14, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁴ ya que dichas normas convencionales reconocen los derechos de las personas a acceder a la protección judicial, a contar con las garantías correspondientes, al debido proceso, entre otros, precisando la obligación de los Estados de poner a disposición de las personas un Juez o tribunal independiente e imparcial, como condición de existencia de dichos derechos.

121. Pues bien, para poder determinar el estándar aplicable, este Pleno considera indispensable retomar sus precedentes, así como aquéllos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en la parte pertinente para el presente asunto.

Precedentes relevantes y estándar aplicable.

122. Retomando lo hasta ahora expuesto, se tiene que el principio de división de poderes se encuentra reconocido en nuestro texto constitucional

²³ "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

²⁴ "Artículo 14.

"1. Todas las personas son iguales ante los Tribunales y Cortes de Justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

y conforme a precedentes de esta Suprema Corte, este principio comprende los de independencia y autonomía en relación al Poder Judicial, los cuales se traducen en exigencia normativas y estándares específicos.

123. En ese sentido, se proceden a retomar los precedentes en los cuales se analizaron normas legales que incidían en la integración de los Poderes Judiciales Locales. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha explorado con detalle la forma en que la Constitución controla los nombramientos de la Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, ya que los criterios que ahí se han construido son útiles para resolver un caso como el presente, en el cual se cuestiona la facultad legislativa para determinar directamente la adscripción de Magistrados a determinadas Salas.

124. Así, al resolverse la controversia constitucional 35/2000, se concluyó que "la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica, necesariamente, la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso, el judicial, no es autónomo ni independiente".

125. Al resolverse la controversia constitucional 1/2005, este Pleno estableció que la independencia judicial se integra de una serie de garantías institucionales en favor de los titulares de la función jurisdiccional, las cuales deben interpretarse en el sentido de evitar que éstos resuelvan los casos expuestos a "influencias ajenas". Así, se estableció:

De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.

126. Desde un precedente previo, el amparo en revisión 2021/99, este tribunal concluyó que cuando existan posibles interpretaciones de las normas que regulan el proceso de designación de los Magistrados de un Poder Judicial Local "debe optarse por aquella que permita que la labor jurisdiccional se desarrolle con libertad y sin injerencias externas, bajo el criterio de fortale-

cimiento del Poder Judicial, y de la realización plena de su autonomía e independencia, lo que exige la efectividad de las garantías jurisdiccionales."

127. Posteriormente, al resolverse la controversia constitucional 81/2010, esta Suprema Corte, al analizar una ley local, concluyó que: "las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia" y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado."

128. Al resolver el amparo en revisión 2639/96, el Pleno determinó que: "[l]a interpretación genético-teleológica de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela la preocupación del poder revisor de la Constitución de fortalecer la independencia del Poder Judicial de los estados y de establecer la inamovilidad de los Magistrados como un mecanismo para lograrla", con base en lo cual se concluyó que "una situación de incertidumbre en relación con la estabilidad" del puesto de los integrantes de ese poder "disminuiría o aniquilaría la independencia de los Magistrados, respecto de los integrantes de los otros Poderes y se atentaría contra el principio de la carrera judicial que tiende a garantizar la administración pronta, completa e imparcial que establece el artículo 17 de la Constitución, a través de Magistrados independientes, autónomos y con excelencia ética y profesional."

129. Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 580/2000, este Pleno estableció el criterio de que la Constitución obliga a los Estados a llevar a cabo un procedimiento de análisis sustantivo para la ratificación de un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, ya que precisó que la estabilidad o seguridad en el cargo conforma un interés primordial de la sociedad para garantizar la independencia del Poder Judicial.

130. Al analizar leyes locales –y resolver los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99– esta Suprema Corte concluyó que la independencia judicial, en la cual está interesada la sociedad, permite que los juzgadores sólo sean dependientes de la ley. La garantía de estabilidad, según esos precedentes, busca evitar que quede a la discrecionalidad de los órganos políticos el nombramiento de dichos juzgadores, pues ello generaría en los juz-

gadores una preocupación por su desempleo y correlativamente que la permanencia o ratificación sea visto como un favor de los órganos políticos.

131. Resulta relevante para el presente caso observar que este Pleno, al resolver la controversia constitucional 4/2005, determinó que uno de los componentes de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales –necesarios para evitar el tipo de dependencia a los órganos políticos– se encuentra en "la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad".

132. También determinó que aunque el legislador cuente con facultades para regular los procedimientos de designación de los integrantes del Poder Judicial –en aquél caso, de un estado– lo relevante es que esa libertad configurativa no está exenta de sujetarse a los principios de la función judicial, "por lo que la designación deberá hacerse libre de compromisos políticos y vinculada con el principio de la carrera judicial", pues, se insistió, dicha cuestión debe entenderse sujeta "a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales". En ese asunto, este Pleno otorgó una importancia central a "la determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado", pues ello, "da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente", insistiendo que ello es determinante para la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que garantiza la independencia y autonomía judicial.

133. Conviene traer a colación ahora los precedentes relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tópico analizado, esto es, aquellos en los cuales se sometió a escrutinio las injerencias de los poderes políticos –especialmente el Legislativo– en la integración de los Poderes Judiciales de los distintos países en cuestión.

134. En efecto, la Corte Interamericana ha resuelto diversos precedentes en materia de independencia judicial y ha desarrollado el tema como un presupuesto fundamental de la administración de justicia. La premisa básica es que los justiciables tienen derecho bajo la convención a que los Jueces que resuelven sus controversias sean y aparenten ser independientes. Por tanto, los estados están obligados a otorgar las garantías de independencia en ambas vertientes.

135. En dichos precedentes, la Corte Interamericana ha desarrollado las exigencias normativas de la independencia judicial y en reiteradas ocasiones ha formulado su contenido mínimo precisando que los Jueces cuentan con

varias garantías que refuerzan su estabilidad en el cargo con miras de garantizar la independencia de ellos mismos y del sistema, así como también la apariencia de independencia frente al justiciable y la sociedad.

136. Al resolver el caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú* el treinta y uno de enero de dos mil uno, la Corte Interamericana precisó que "uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los Jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución."

137. El dos de julio de dos mil cuatro, la Corte Interamericana emitió sentencia en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, en la cual citó a la Corte Europea de Derechos Humanos para hacer suyo el razonamiento de que la imparcialidad judicial tiene aspectos tanto objetivos como subjetivos:

Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los Jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, por todo, en las partes del caso.

138. En este caso, la Corte Interamericana precisó que el derecho a ser juzgado por un Juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. "Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática."

139. Posteriormente, al resolverse el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela* el treinta de junio de dos mil nueve, la Corte Interamericana estableció que: "los Jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como 'esencial para el ejercicio de la función judicial'".

140. Al explorar las implicaciones de lo anterior, la referida Corte precisó que: "[d]icho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema,

así como también en su conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del Juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos Magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación."

141. Especialmente relevante para el presente caso es el criterio de la Corte Interamericana precisado en ese precedente consistente en que: "el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática."

142. La Corte Interamericana ha determinado que la independencia judicial es una precondition de la administración de justicia y de ahí su relación con los derechos humanos. En el mismo precedente recordó que: "[l]a Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción."

143. En este sentido, la Corte ha entendido que la independencia judicial incluye diversos contenidos que deben identificarse. "Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Europea, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura ... las siguientes garantías se derivan de la independencia: un adecuado proceso de nombramiento, la inmovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas."

144. La Corte Interamericana en el precedente mencionado identificó exigencias normativas precisas aplicables a la etapa del nombramiento, relacionadas con la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Su criterio es que el procedimiento de nombramiento debe someterse a la corrección de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que: "cuando los Estados establezcan procedimientos para el nombramiento de sus Jueces, debe tenerse en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas."

145. Así, dicha Corte Interamericana precisó: "que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial." La Corte ha determinado que debe analizarse la razonabilidad de las probables ventajas que se puedan otorgar a una determinada categoría de sujetos a la luz de su función, así como las probables presiones externas que con motivo de éstas pueden sufrir en detrimento de la apariencia de independencia.

146. Debe reiterarse que es criterio de la Corte Interamericana que el derecho a un Juez imparcial e independiente no sólo exige una efectiva independencia sino también una apariencia de independencia. Así, por ejemplo, tratándose de la inmovilidad de los Jueces, en el referido precedente estableció que los procesos deben ser objetivos conforme a normas preestablecidas y "que ello es así toda vez que la libre remoción de Jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquéllos de decidir controversias concretas sin temor a represalias."

147. Al referirse a la garantías de los Jueces contra presiones externas, la Corte señaló que: "[l]os principios básicos disponen que los Jueces resolverán los asuntos que conozcan 'basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquiera sectores o por cualquier motivo.'"

148. Posteriormente, al resolver el caso *López Lone y otros Vs. Honduras*, el cinco de octubre de dos mil quince, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que: "el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los Jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial."

149. La Corte recordó que la "violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inmovilidad y estabilidad de un Juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el periodo de su nombramiento."

150. La Corte reiteró que la independencia judicial es el presupuesto de la imparcialidad de los Jueces; así, estableció que: "la denominada imparcialidad objetiva consiste en determinar si el Juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. Ello puesto que el Juez debe aparecer como

actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por– el derecho."

151. Pues bien, como se observa de la relación de los anteriores precedentes, la Corte Interamericana ha concluido i) que la independencia judicial es un elemento del derecho de las personas de acceder a la justicia, ii) que dicho principio se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia en lo general y también en lo particular en relación a cada Juez, iii) que la independencia judicial requiere también de cumplir con la apariencia de serlo, esto es, el Estado debe garantizar que no existan condiciones que permitan a los ciudadanos de una sociedad democrática sospechar que los Jueces resuelvan conforme a presiones políticas externas y iv) que una de las etapas sujetas a la corrección del principio de independencia es la del nombramiento, en la cual debe garantizarse la existencia de reglas previamente establecidas que fijen el periodo del Juez o Magistrado, a través de reglas de acceso que sean razonables y objetivas. Bajo el estándar de apariencia de independencia se requiere que un observador externo pueda apreciar que el Juez aparece como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por– el derecho.

152. Habiendo retomado los precedentes relevantes sobre el tema, ahora este Pleno precisa el estándar de escrutinio aplicable –conforme al cual es posible determinar cuándo una norma legal actualiza una injerencia irregular–.

153. El estándar referido ha sido utilizado de manera reiterada por este Pleno y fue establecido originalmente al resolverse la controversia constitucional 35/2000 el veintidós de junio de dos mil cuatro, el cual consiste en lo siguiente:

154. En dicho precedente, se estableció que existe una violación a la independencia y autonomía del Poder Judicial cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder

Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.²⁵

155. En otras palabras, para operativizar las garantías de los Poderes Judiciales, esta Suprema Corte determinó que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.²⁶

156. Cada uno de estos grados de injerencia pueden actualizarse y, por tanto, evaluarse por esta Suprema Corte, respecto de las distintas posibilidades de relación que pueden entablar los poderes políticos con el judicial, en este caso, sobre la determinación de adscripción directa que realiza el artículo cuarto transitorio de la ley combatida.

157. Como lo ha reiterado este Pleno, la intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

158. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso

²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 81/2004 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1187 del Tomo XX, septiembre de 2004 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUELLOS."

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 de este Pleno, visible en la página 1122 del Tomo XX, septiembre de 2004 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Análisis de la norma impugnada.

159. Como se había precisado previamente la pregunta que esta Suprema Corte debe responder al evaluar la norma impugnada es si **¿las Legislaturas de los Estados tienen facultad constitucional para adscribir a los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales?**

160. Pues bien, con base en los precedentes reseñados y con base en la aplicación del estándar de escrutinio identificado, este Pleno concluye que la respuesta debe ser negativa, por lo que el artículo cuarto transitorio del Decreto 501, por el cual se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero viola la independencia y autonomía de dicho poder, en contravención de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, así como aquellos preceptos convencionales que consagran dichas propiedades en la administración de justicia, ya que supone una intromisión injustificada que termina haciendo depender el funcionamiento del Poder Judicial de la voluntad del legislativo dañando la "apariciencia" de independencia judicial en detrimento de los justiciables.

161. Para mayor claridad del análisis de este apartado, conviene insertar nuevamente la transcripción del precepto impugnado.

"Artículo cuarto. La Primera Sala Civil quedará integrada con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma y la Cuarta Sala Penal quedará conformada con los Magistrados que tengan menor antigüedad, con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada Magistrado y demás que el Pleno designe."

162. Como se observa, dicho numeral establece reglas precisas de integración de una de las cuatro Salas Penales y de la única Civil del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, las cuales pueden agruparse en tres para su análisis:

a) La Primera Sala Civil se debe integrar con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma.

b) La Cuarta Sala Penal debe integrarse con los Magistrados que tengan menor antigüedad y,

c) Cada Magistrado se debe integrar a las respectivas Salas conforme al criterio respectivo con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada uno de ellos y demás que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Local designe.

163. Como se observa, el artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado forma parte de una reforma mayor a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuyo propósito fue ajustar la estructura, competencias y diseño del Poder Judicial al actual sistema penal acusatorio, así como actualizar en general su estructura orgánica.

164. Sin embargo, como se había precisado más arriba, la norma impugnada no se limita a establecer criterios generales a tomarse en cuenta por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Local para adscribir Magistrados a la Sala Penal y a la Civil, como podría ser la antigüedad, en cuyo caso la norma tendría un grado leve de interferencia, sino que con ella, el legislador pretendió adscribir por sí mismo de manera específica dos Salas del referido tribunal, una vez que éstas fueron re-estructuradas, como es la única Sala Civil (la Primera Sala), así como la Cuarta Sala Penal, predeterminando los tres Magistrados a integrar cada una de ellas mediante el criterio fijado, sin que el Pleno del Tribunal pueda determinar lo contrario.

165. Así, este Pleno considera que ante la falta de razones justificantes acreditables ante esta Suprema Corte, el legislador viola la autonomía e independencia judicial cuando en lugar de limitarse a establecer criterios generales que orienten al Poder Judicial para adscribir a sus Magistrados –otorgando un cierto grado de apreciación a éste– procede directamente a tomar estas decisiones administrativas directamente a través de la legislación, no obstante no mencione por nombre a los referidos Magistrados.

166. Debe recordarse que el legislativo sólo justificó la determinación de adscripción impugnada en la necesidad de adaptar y ajustar la estructura orgánica al nuevo sistema penal acusatorio, así como en la necesidad de mejorar la administración de justicia, lo cual podría justificar el cambio en las reglas generales orgánicas introducidas en el cuerpo de la ley combatida, pero no la decisión administrativa –por su naturaleza– de adscribir a determinados Magistrados a las dos Salas mencionadas, sin que pueda aceptarse el argumento de la Legislatura en el sentido de que la norma impugnada no impide que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia local pueda cambiar la adscripción realizada, ya que dicha posibilidad queda excluida, al tratarse de una norma legal, que en el sistema de fuentes jurídicas del ordenamiento parcial de Guerrero, se encuentra en un peldaño superior a las normas admi-

nistrativas que emita el Poder Judicial Local, siendo incorrecto, por tanto, que sean disponibles para éste, mientras ésta no se reforme, o bien, finalicen los nombramientos de los Magistrados adscritos.

167. Por tanto, si bien el artículo 16, fracción III de la citada ley establece que la facultad del Pleno del Tribunal de "[a]dscribir a los Magistrados a las Salas Colegiadas y Unitarias correspondientes", esta facultad no puede ejercerse respecto de la única Sala Civil y la Cuarta Sala Penal de ese tribunal, lo cual este Pleno encuentra injustificado.

168. En efecto, como se había indicado, el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional establece que: "[I]a independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados". Por tanto, de acuerdo con el precepto constitucional debe entenderse que la Legislatura es titular de facultades legislativas para emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, a través de la cual puede configurar tres aspectos: ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a dicho Poder.

169. Sin embargo, este Pleno observa que en la norma constitucional no se prevé expresamente dentro de esos tres rubros el relativo a la "adscripción" de los Magistrados, esto es, la facultad de determinar con especificidad y a través de normativa individualizada qué Magistrados –una vez nombrados conforme a las reglas de ingreso, formación y permanencia– deben integrar tribunales o Salas específicas, como lo realiza el artículo transitorio impugnado.

170. Así, ante la duda interpretativa debe resolverse en el sentido de excluir, por regla general, dicha facultad de adscripción directa de las facultades legislativas de los Congresos Locales, pues tales determinaciones trascienden el diseño de la estructura orgánica de los Poderes Judiciales para inmiscuirse en la administración de las adscripciones individualizadas de las distintas Salas del Tribunal Superior de Justicia, lo cual abre la posibilidad a un poder político a influir injustificadamente en los criterios de cada materia especializada, mediante la adscripción de Magistrados en concreto con cuyos fallos se puedan sentir identificados o para remover a aquellos que podrían resultar incómodos por sus criterios.

171. Así, la facultad de adscripción debe entenderse reservada a los Poderes Judiciales Locales y respecto de la misma, las leyes orgánicas deben cumplir con lo previsto en la primera parte del segundo párrafo del artículo 116

constitucional, a saber, garantizar la independencia en la función de los Magistrados y Jueces.

172. Cabe hacer mención que esta determinación de adscripción específica del legislador respecto de las dos referidas Salas conforma una excepción a la regla general introducida en la misma reforma legal, prevista en el artículo 16, fracción III de la citada ley, según la cual es el Pleno del Tribunal quien es titular de la facultad de "[a]dscribir a los Magistrados a las Salas Colegiadas y Unitarias correspondientes" y esta Suprema Corte otorga un peso relevante al hecho de que la Legislatura no justifica la necesidad de introducir una excepción tan específica como la prevista en el transitorio impugnado.

173. Por tanto, en este contexto, la determinación de la Legislatura de adscribir directamente a los integrantes de dos Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero actualiza el grado de injerencia injustificado identificado por este Pleno como "dependencia".

174. En efecto, como se había precisado, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

175. Así, si la dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma, debe concluirse que esta dependencia se actualiza con el artículo transitorio impugnado, ya que impide que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia adscriba directamente a los Magistrados en las Salas respectiva, conforme a las necesidades de la función jurisdiccional, facultad que tiene garantizada en todos los demás casos en el artículo 116, fracción III, de la ley orgánica local.

176. Cabe mencionar que, conforme los precedentes de este Tribunal Pleno, las Legislaturas de los Estados pueden regular el nombramiento de Magistrados e incidir directamente en esas determinaciones activamente, así como en la ratificación respectiva, sin embargo, una vez que una persona es designada Magistrado conforme al procedimiento legal, debe entenderse que su adscripción, cuando pueda integrar diversas Salas, queda reservada al Poder Judicial Local quien tiene una posición institucional para tomar esta determinación administrativa atendiendo únicamente a las necesidades de la función.

177. De aceptarse que la Legislatura retenga esta facultad por extensión de su facultad de incidir en el nombramiento, la apariencia de la imparcialidad podría mermarse ante los justiciables, pues cabría la perspicacia que aquellos Magistrados que comparten cierta visión con los órganos políticos, tendrán acceso a aquellas adscripciones que interesen en ese momento a dichas ramas políticas. De la misma manera, la estabilidad e inamovilidad en el puesto quedaría en entredicho, ya que si bien el nombramiento no estaría en riesgo, sí estaría su adscripción a un órgano judicial, pues la Legislatura podría cambiarlo de adscripción cuando así lo decida y con base en el criterio que estime conveniente.

178. Por tanto, al actualizarse una injerencia injustificada en el ámbito de competencias constitucionales del Poder Judicial del Estado de Guerrero, debe declararse la invalidez del precepto impugnado.

179. Finalmente, dado el pronunciamiento de invalidez, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez, conforme a la tesis de jurisprudencia P/J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

XI. Efectos

180. **Efectos de la sentencia.** La declaración de invalidez del artículo cuarto transitorio del decreto 501 surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Guerrero, en la inteligencia de que por disposición del segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional, por no tratarse de una norma penal, los efectos de esta ejecutoria, no pueden ser retroactivos, sin embargo, una vez declarada la invalidez del precepto impugnado, debe entenderse que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia está en condiciones de ejercer la facultad de la fracción III del artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, incluido la posibilidad de mantener la actual integración de las Salas de dicho tribunal.

181. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo transitorio cuarto del Decreto Número 501 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el primero de agosto de

dos mil catorce; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes del caso, al trámite de la controversia constitucional, a la contestación de la demanda, al cierre de la instrucción, a la competencia, a la existencia y fijación de la norma impugnada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades en algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes, respecto del apartado IX, relativo a la procedencia y sobreseimiento. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez exclusivamente por la razón de intromisión en la autonomía del Poder Judicial del Estado de Guerrero, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Piña

Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 42/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

La tesis de jurisprudencia P/J. 100/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la controversia constitucional 86/2014.

Respecto del apartado IX, considero que la primera causa que se desestima, dada la forma en que se plantea (por improcedencia de la vía y en relación con la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia), se refiere a la impugnación de una norma en materia electoral, habiendo incurrido el actor en un error al hablar de "normas generales" y no en una incorrecta interpretación de la citada disposición, como señala el párrafo 80 de la sentencia; razón por la cual estimo que debió desvirtuarse únicamente conforme a lo indicado en el párrafo 81, con excepción de su última parte, pues, para determinar la naturaleza electoral de una norma, no debe atenderse al ordenamiento en que se prevé, sino a su contenido material.

Por otro lado, aunque coincido con la desestimación de la segunda causa analizada, considero que la norma no sólo podría perder vigencia ante la modificación de su contenido, sino también ante un cambio en la integración del Tribunal Superior

de Justicia Estatal –como se sugiere, incluso, en la última parte del párrafo 166 de la resolución–.

En relación con el apartado X, aun cuando comparto el sentido y la consideración principal del fallo, en cuanto declara la invalidez de la norma impugnada, por violación a la autonomía e independencia del Poder Judicial Local, estimo que debió distinguirse entre las violaciones formal y material planteadas por el actor, dando preferencia, por razón de técnica, al análisis de la primera (relativa a la falta de fundamentación y motivación de la modificación del texto original de la norma por parte del Congreso) y, respecto de la segunda (relacionada propiamente con la vulneración de los principios de autonomía e independencia judicial), considero que el parámetro de control constitucional solamente debió ser el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, en su primera parte, y su interpretación por el Tribunal Pleno en relación con los principios de división de poderes e independencia judicial en el ámbito local, de modo que se concluyera que, dado que la adscripción de Magistrados a las Salas del Tribunal Superior de Justicia constituye un aspecto vinculado con su organización y funcionamiento internos, corresponde al Poder Judicial, de manera exclusiva, tomar decisiones a este respecto; por lo que, al haber dispuesto la norma combatida cómo quedarían integradas dos Salas de dicho tribunal, el Poder Judicial quedó subordinado a la determinación del Poder Legislativo en un tema que sólo a él atañe.

En este sentido, me aparto de la forma como la sentencia aborda la cuestión efectivamente planteada y, en particular, de las consideraciones que se exponen en relación con una supuesta duda interpretativa sobre lo dispuesto por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal; la integración de normas de derechos humanos al parámetro de control constitucional; y la aplicación de precedentes de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana vinculados con otras manifestaciones de la independencia judicial, así como del criterio emitido por esta última en torno a la "aparición de independencia".

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 86/2014 promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero.

En sesión del 17 de enero de 2019 el Tribunal Pleno discutió la controversia constitucional 86/2014 en la que se debatió si el artículo cuarto transitorio del Decreto 501 publicado el 1 de agosto de 2014 en el Periódico Oficial del Estado,¹ violaba la independencia judicial al establecer reglas precisas de integración de la única Sala Civil y la Cuarta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Guerrero.

En efecto, en el decreto impugnado la Legislatura del Estado de Guerrero hizo diversas adecuaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero para

¹ **"Artículo cuarto.** La Primera Sala Civil quedará integrada con los Magistrados que tengan más antigüedad en el cargo, de las dos Salas Civiles que hasta hoy venían funcionando, por su derecho a la misma y la Cuarta Sala Penal quedará conformada con los Magistrados que tengan menor antigüedad, con el personal jurídico y administrativo que en su caso tenga a su cargo cada Magistrado y demás que el Pleno designe."

implementar el sistema acusatorio en ese Estado. Entre otras cosas, eliminó una de las Salas Civiles existentes para crear una nueva Sala Penal. Así, en el artículo cuarto transitorio del decreto se estableció que *los Magistrados Civiles con menor antigüedad estarían adscritos a la Nueva Sala Penal mientras que los de mayor antigüedad se quedarían en la Sala Civil.*

El Tribunal Pleno resolvió que dicho artículo era *inconstitucional al violar la independencia judicial.* Aunque concuerdo plenamente con la conclusión alcanzada en la sentencia, como explicaré en el próximo apartado, me aparto de muchas de las consideraciones que se hacen para sostener esa decisión.

Motivos del disenso

Como se mencionó anteriormente, el Tribunal Pleno estimó que el artículo cuarto transitorio del Decreto 501 publicado el 1 de agosto de 2014 en el Periódico Oficial del Estado violaba la independencia judicial. Para llegar a esa conclusión, en la sentencia se dan tres razones diferentes para declarar la invalidez del precepto: (i) que el artículo 116 constitucional no prevé la facultad de la Legislatura Local para adscribir a los Magistrados (párr. 170); (ii) que es una intromisión en grado de dependencia en la autonomía judicial (párr. 175); y (iii) que viola la apariencia de independencia judicial (párr. 177).

En este sentido, *sólo comparto la segunda de las razones: que la norma implica una intromisión en grado de dependencia en la autonomía judicial.* Conforme a lo resuelto en la *controversia constitucional 32/2007*,² la adscripción de los Jueces debe realizarse por los órganos encargados de la administración del Poder Judicial (como lo son los Consejos de la Judicatura). De lo contrario, las Legislaturas Locales podrían usar la adscripción de Jueces y Magistrados para presionarlos e influir en sus decisiones.

Así, comparto plenamente que el hecho que el legislador se haya arrogado la facultad de adscribir a los Magistrados implica una intromisión en grado de dependencia en el Poder Judicial. Que el Poder Judicial sea quien decida sobre la adscripción de sus integrantes es una garantía importante para la independencia y autonomía de ese Poder.

En cambio, estimo que no estamos en un caso de falta de facultades del Congreso Local. En la sentencia se sostiene que la fracción III del artículo 116 constitucional sólo faculta a las Legislaturas Locales regular en las leyes orgánicas del Poder Judicial, las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en dicho poder,³ —ya que son los únicos rubros mencionados expresamente en dicho artículo—.

² Resuelta por unanimidad en sesión de Pleno de 2 de julio de 2007, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.

³ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

En mi opinión, las Legislaturas *no necesitan de una permisión tan específica para poder regular algún tema*, es decir, si la Legislatura Local tiene facultades para expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial no necesita que expresamente se le indique todos y cada uno de los temas que puede regular. La interpretación que adopta la mayoría podría llevar a que se generen vacíos legislativos importantes respecto a rubros que no hayan sido expresamente previstos por el Constituyente.

Ahora, lo anterior no significa que la libertad configurativa que le otorga la fracción III del artículo 116 constitucional al legislador sea absoluta. Por el contrario, al emitir sus leyes y ejercer sus competencias siempre deben respetar los principios constitucionales de división de poderes e independencia judicial. Así, mi objeción a la norma impugnada se deriva de que se viola la independencia judicial pero no de una falta de competencia como lo plantea el proyecto.

Por último, considero que no estamos ante un caso en el que se vulnere la *apariencia* de independencia judicial. Una vulneración a la *apariencia* a la independencia judicial se da de cuando se presentan circunstancias que hacen que los ciudadanos *duden* sobre la autonomía de los Jueces y desconfíen de ellos. En efecto, no sólo se deben hacer diseños institucionales que garanticen la autonomía del Poder Judicial; también es necesario que dicha independencia sea *percibida* por los justiciables para que el Poder Judicial inspire legitimidad y confianza a los ciudadanos.⁴

No obstante, en el caso no es que haya un problema con la *apariencia* de la independencia judicial sino que hay una medida que se entromete con ella. No es que los ciudadanos desconfíen del Poder Judicial, sino que el legislador se arrogó una facultad que invade la autonomía de ese Poder. Por tanto, en mi opinión estamos ante una intromisión clara –y no aparente– a la independencia judicial.

En conclusión, aunque coincido en que la norma declarada inválida viola la independencia judicial, de las tres razones que da el proyecto antes enunciadas, sólo comparto que hay una intromisión en grado de dependencia en la autonomía judicial del Poder Judicial de Guerrero.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"...

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación."

⁴ En este sentido ver *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 170 y 171. En este sentido ver *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 191, párr. 67.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2.

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

I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUPUESTOS DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA RESPECTO DE LAS BASES DE DATOS Y REGISTROS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CHIHUAHUA, EXCEDEN LA EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o., APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL SENTIDO DE QUE ESA RESERVA DEBE SER TEMPORAL, FUNDADA Y MOTIVADA POR LOS SUJETOS OBLIGADOS, A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN DE LA PRUEBA DE DAÑO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIOS: ETIENNE LUQUET FARÍAS Y VALERIA PALMA LIMÓN

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por oficio depositado el siete de julio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan.

a) Norma impugnada. Artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada mediante Decreto Número LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día siete de junio de dos mil diecisiete.

b) Autoridades emisora y promulgadora. Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y convencionales que se señalan como violados.** Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—**Concepto de invalidez.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea un único concepto de invalidez, en el cual aduce en síntesis lo siguiente:

4. El **segundo párrafo del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua**, prevé una reserva total permanente o indeterminada de toda la información contenida en las bases de datos y registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando el derecho de acceso a la información consagrado en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. La protección del acceso a la información, se rige por los principios y bases contenidos en el artículo 6o. constitucional y aun cuando admite excepciones, las reservas que se establezcan deben apegarse a lo establecido en la Norma Fundamental. Sin embargo, la norma cuya invalidez se demanda, vulnera el derecho de acceso a la información al: (i) establecer reservas a la información sin que ellas respondan a cuestiones de interés público o seguridad nacional, (ii) establecer una restricción permanente y, (iii) al no apegarse a lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), como se detalla a continuación:

• **Las razones por las que se restringe el acceso a la información no responden a cuestiones de seguridad nacional ni de interés público.** El artículo impugnado reserva la totalidad de ciertos géneros de información, sin permitir la valoración de circunstancias concretas de esa información.

La restricción no justifica la actualización de un daño a la seguridad nacional o al interés público como consecuencia de su divulgación, por lo que vulnera el principio de máxima publicidad.

La LGTAIP establece las únicas directrices a través de las cuales es posible reservar la información, al respecto, su artículo 113 determina que deberá reservarse la información, cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable que menoscabe negociaciones y relaciones internacionales, que pueda poner en riesgo la vida, seguridad, salud de una persona, obstruya la prevención o persecución de los delitos, vulnere la condición de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.

• **El precepto cuya invalidez se demanda establece una restricción permanente.** De la interpretación literal de la norma impugnada se advierte, que la reserva de información no está sujeta a una temporalidad concreta, al no establecerse en ella delimitación de tiempo alguna en que los datos correspondientes tendrán ese carácter.

La omisión de un plazo de reserva o la especificación de que la reserva es temporal, genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental contrario al artículo 6o. constitucional.

• **La reserva de información no se apega a las disposiciones previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben tener sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades, además de que deben ser congruentes al marco constitucional, convencional y legal.

No obstante, el precepto cuya invalidez se demanda, ha invertido los supuestos constitucionales de la reserva, de manera que constituye una regla y no una excepción, además de que como se dijo anteriormente, establece una limitación permanente y las razones en que sustenta la restricción no corresponden a razones de seguridad nacional ni interés público.

6. CUARTO.—**Radicación y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diez de julio de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2017.

7. Asimismo, con fundamento en el artículo 24, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, así como el numeral 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó turnar el expediente al Ministro Eduardo Medina Mora I., como instructor.

8. Por su parte, en diverso proveído de diez de julio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad, reconoció la personalidad con que se ostenta el accionante y ordenó dar vista al Poder Legislativo que emitió la norma impugnada, al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

9. QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** En su informe, el Congreso del Estado de Chihuahua señala en síntesis lo siguiente:

a) El párrafo segundo del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, no vulnera el derecho al acceso a la información, toda vez que el mencionado artículo, establece válidamente la clasificación de reserva de la información contenida en todas y cada una de las bases de datos y registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos.

b) El accionante considera que el precepto impugnado resulta contradictorio a lo establecido en el artículo 6o. de la Carta Magna, por no contener una temporalidad en la reserva de la información. Sin embargo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, establece el periodo máximo durante el cual podrá clasificarse de reservada alguna información.

c) La información pública a que hace referencia el numeral combatido no responde al interés público, ni de seguridad nacional, por lo que no vulnera el artículo 6o. inciso a), fracciones I y II, de la Constitución Federal, que establece por una parte que toda la información pública sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes y, por otra que la información relativa a la vida privada y datos personales está protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

d) El diverso artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información se sujeta a la no afectación del orden público. En similar sen-

tido, el artículo 19, 3, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que dicho derecho se encuentra limitado por el orden público; sin que el precepto impugnado contravenga su contenido, al no corresponder a esos supuestos, por lo que se tiene que reconocer su constitucionalidad y validez.

10. SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.**

En el respectivo informe se refiere fundamentalmente lo siguiente:

a) El contenido del segundo párrafo del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua se apega totalmente al artículo 6o. constitucional, toda vez que el acceso a la información, no es un derecho absoluto, sino que el mismo se encuentra sujeto a limitaciones y excepciones como lo son la seguridad nacional, los intereses de la sociedad, los derechos de los gobernados, entre otros.

b) Lejos de atentarse contra de un derecho reconocido constitucionalmente, la norma impugnada busca proteger derechos individuales y colectivos, al establecer las pautas para un correcto manejo de información personal, para la protección de los intereses del ciudadano cuando existen datos personales.

c) Es de considerar que lo preceptuado en el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad, es una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento, es decir no surge en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio, de un actor diverso que condicione su aplicación.

d) El párrafo segundo del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, no vulnera el contenido de los artículos 6o. constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por tanto, deberá ser determinada infundada la acción de inconstitucionalidad.

11. SÉPTIMO.—**Pedimento de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República formuló pedimento en el cual establece lo siguiente:

12. El concepto de invalidez hecho valer por la CNDH, se dirige a demostrar que la norma general impugnada contraviene lo dispuesto en los artículos 6o. de la Constitución Federal; 13 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando con ello el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad.

13. A efecto de demostrar que la porción normativa impugnada se ajusta a lo dispuesto en el orden jurídico mexicano, es necesario tomar en consideración el contenido de los artículos 6o., apartado A, fracción I, 73, fracción XXIX-S y 124 de la Constitución Federal, que indican que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órganos y organismos gubernamentales será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

14. El derecho de acceso a la información pública también encuentra sustento en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como "Pacto de San José de Costa Rica" en su artículo 13, apartados 1o. y 2o., artículo 19, numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 1o. de la Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información.

15. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley de Transparencia del Estado, encuentran identidad en la aspiración constitucional de otorgar protección al derecho al acceso a la información, por lo que la restricción a ese derecho debe obedecer a los supuestos referidos en el artículo 113 y, en su caso, al artículo 116 ambos de la LGTAIP.

16. El Procurador lleva a cabo una comparación entre el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los numerales 4, 7, 101, 106 y 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como los artículos 4, 5, 7, 113, 117 y 119, fracciones I, II y III de la LFTAIP de la cual concluye lo siguiente:

i. Se reconoce que la información en posesión de las autoridades es pública y podrá ser reservada por un periodo de cinco años, únicamente por razones de interés público y seguridad nacional.

ii. Se hace patente el principio de máxima publicidad para la interpretación y aplicación de las normas en estudio.

iii. Existe coincidencia en la prohibición para reservar información de manera discrecional y para la emisión de acuerdos generales de clasificación.

iv. Se plantean las mismas causales de reserva de información.

17. Por consiguiente, si la norma impugnada está fundando las causas de reserva de la información que contiene el sistema de seguridad estatal en cuestiones de seguridad pública e interés público, queda demostrado que recoge las bases, directrices y principios establecidos tanto en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, como en la LGTAIP.

18. De las normas generales y locales que regulan el acceso a la información pública y la seguridad nacional, se desprende que la norma objeto de control constitucional observa las bases, principios y directrices que sobre el particular integran el Sistema de Seguridad Nacional.

19. Así pues, resulta infundado el argumento de invalidez mediante el cual se aduce que la reserva que incluye el precepto impugnado es indeterminada, toda vez, que la ley especial del Estado en materia de transparencia constriñe a los sujetos obligados a que la reserva de información tenga un límite máximo de cinco años.

20. La reserva de información que se impugna, obedece a límites que encuentran sustento en razones de seguridad pública e interés general. La seguridad pública encuentra sustento en las aspiraciones constitucionales de preservar el orden y la convivencia, de ahí que la seguridad pública, además de ser una causal de reserva establecida en el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP, encuentra su origen en el interés público referido en el artículo 6o. constitucional.

21. Aunado a lo anterior, la norma objeto de control reproduce lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LASNSP), de manera que el citado ordenamiento confirma la casual de reserva prevista por la LGTAIP en materia de seguridad pública.

22. Finalmente, por lo que hace al argumento de la actora, consistente en que la norma objeto de control no encuentra sustento en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la LGTAIP, debe decirse que es infundado en virtud de que las normas constitucionales, convencionales y legales, permiten restricciones al derecho de acceso a la información.

23. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes, el pedimento del procurador y

encontrándose debidamente instruido el procedimiento, el expediente se puso en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

24. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal;¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Chihuahua y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de la acción fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

26. El escrito por el que se promueve la presente acción de inconstitucionalidad fue depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día siete de julio de dos mil diecisiete.³

27. El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ dispone que el

¹ "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: ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ Como consta al reverso de la foja 25 del expediente.

⁴ "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."

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

28. Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial.

29. El artículo 225, segundo párrafo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, fue publicado mediante Decreto Número LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, **el día siete de junio de dos mil diecisiete**, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas veintisiete a cuarenta y seis del expediente, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, **el plazo para promover la presente acción, transcurrió del jueves ocho de junio al siete de julio de dos mil diecisiete**.

30. Bajo ese contexto, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad, **el siete de julio de dos mil diecisiete**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

31. TERCERO.—**Legitimación**. A continuación se procede analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para su ejercicio.

32. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁵ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

⁵ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II." "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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."

33. En el caso, suscribe la acción de inconstitucionalidad, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuestión que acredita con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja veintiséis del expediente.

34. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales.⁶

35. Así, dicho organismo está legitimado para promover acción de inconstitucionalidad, respecto de leyes federales, estatales y tratados internacionales en que considere, existe vulneración a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, como sucede en el caso que nos ocupa.

36. Por lo anterior, se concluye que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

37. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hacen valer causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierte alguna otra de oficio por este Tribunal Pleno.

38. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Al no existir causales de improcedencia hechas valer ni advertidas por este tribunal, se procede a analizar los argumentos de invalidez planteados por la promovente.

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

39. En la acción de inconstitucionalidad la CNDH solicita a este tribunal, declare la invalidez del **artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua**, por considerar que vulnera el acceso a la información, debido a que: **(i)** las razones de la reserva no corresponden al interés público ni a la seguridad nacional reconocidas en la Constitución; **(ii)** establece una reserva de información permanente y, **(iii)** la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, que es una reserva total e indeterminada.

40. El contenido del precepto cuya invalidez se demanda es el siguiente:

"Artículo 225. La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las bases de datos y registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

41. Como se observa, el **artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública**, determina que existirá un sistema de información estatal, al cual se integrará la información recibida de la Federación y otras entidades federativas.

42. Al respecto se determina, que se clasifica como reservada aquella información correspondiente a un listado de supuestos referentes a seguridad pública.

43. Este Tribunal Pleno considera que el precepto es inconstitucional toda vez que contempla una reserva absoluta de información, cuestión que es contraria al principio constitucional de máxima publicidad que rige a la información pública.

44. El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁹

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "**Artículo 6o.** ...:

"Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). "**Artículo 13.** Libertad de pensamiento y de expresión:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. ..."

⁹ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). "**Artículo 19:**

"1. ...

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

45. Al respecto, el artículo 6o. constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.

46. Lo anterior significa que deberá respetarse el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino que también, como miembros de un colectivo, deberá garantizarse su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten además la característica de ser de orden público y de interés social.

47. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP), es una ley que reparte competencias entre los diversos órdenes de gobierno pero que también determina los parámetros, bases y principios que les son comunes en materia de transparencia y que deben ser aplicados indistintamente.

48. Una de las configuraciones legales más importantes establecidas en la ley general es la de transparencia, pues contiene los catálogos de información que, en general, tienen obligación de publicitar las autoridades de todos los niveles de gobierno cuando sean sujetos obligados. Así, se establece un parámetro general de contenidos de información que cualquier autoridad debe mantener permanentemente actualizada y a disposición del público (artículo 70 de la LGTAIP).¹⁰

¹⁰ "Artículo 70. En la Ley Federal y de las entidades federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: "I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;

"II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"III. Las facultades de cada área;

"IV. Las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos;

"V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;

"VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;

"VII. El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos

públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;

"VIII. La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;

"IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;

"X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;

"XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

"XII. La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;

"XIII. El domicilio de la unidad de transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

"XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;

"XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:

- "a) Área;
- "b) Denominación del programa;
- "c) Periodo de vigencia;
- "d) Diseño, objetivos y alcances;
- "e) Metas físicas;
- "f) Población beneficiada estimada;
- "g) Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal;
- "h) Requisitos y procedimientos de acceso;
- "i) Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
- "j) Mecanismos de exigibilidad;
- "k) Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones;
- "l) Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo;
- "m) Formas de participación social;
- "n) Articulación con otros programas sociales;
- "o) Vínculo a las reglas de operación o documento equivalente;
- "p) Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas, y
- "q) Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;

"XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;

"XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;

"XVIII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;

"XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;

"XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;

"XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;

"XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;

"XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;

"XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

"XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;

"XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

"XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

"XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

"a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

"1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;

"2. Los nombres de los participantes o invitados;

"3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;

"4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;

"5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;

"6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;

"7. El contrato y, en su caso, sus anexos;

"8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;

"9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;

"10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;

"11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;

"12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;

"13. El convenio de terminación, y

"14. El finiquito;

"b) De las adjudicaciones directas:

"1. La propuesta enviada por el participante;

"2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;

"3. La autorización del ejercicio de la opción;

"4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;

"5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;

"6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;

"7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;

"8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;

"9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;

49. Asimismo, la LGTAIP estableció contenidos de información adicionales que son específicos en atención al sujeto obligado.¹¹

50. Sin embargo, aun cuando el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en

"10. El convenio de terminación, y

"11. El finiquito;

"XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;

"XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;

"XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;

"XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;

"XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;

"XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;

"XXXV. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;

"XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;

"XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;

"XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;

"XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;

"XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;

"XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;

"XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;

"XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;

"XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;

"XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;

"XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;

"XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente, y

"XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

"Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes y verificar que se publiquen en la plataforma nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado."

¹¹ a. Poderes Ejecutivos Federal y locales, incluyendo a los Municipios. (Artículo 71 LGAIP)

b. Poderes Legislativos Federal y locales. (Artículo 72 LGAIP)

poder de la autoridad es pública, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.

51. De este modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

52. Por su parte, el artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹² así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹³ establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4 de la LGTAIP, indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.¹⁴

c. Poderes Judiciales Federales y locales. (Artículo 73 LGAIP)

d. Órganos constitucionalmente autónomos. (Artículo 74 LGAIP)

e. Instituciones de educación superior dotadas de autonomía (Artículo 75 LGAIP)

f. Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente. (Artículo 76 LGAIP)

g. Fideicomisos públicos y fondos públicos (Artículo 77 LGAIP)

h. Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral. (Artículo 78 LGAIP)

i. Sindicatos que reciben y ejerzan recursos públicos. (Artículo 79 LGAIP)

¹² "Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o, b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

¹³ "Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.—2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

¹⁴ "Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

53. Así, como lo ha interpretado este Pleno, el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

54. Como se indicó, la Constitución en su artículo 6o. establece el criterio de clasificación de "información reservada", a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información,¹⁵ así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

55. En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, el artículo 113 de la ley general, establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, **la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.**

56. La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

57. Ahora bien, si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto.

"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la ley federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley."

¹⁵ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

58. Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger,¹⁶ de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

59. Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

60. Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

61. La LGTAIP, en sus artículos 100,¹⁷ 103,¹⁸ 104¹⁹ y 108,²⁰ exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, ade-

¹⁶ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro digital: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

¹⁷ "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

¹⁸ "Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. –Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.– Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva".

¹⁹ "Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio

más de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

62. La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

63. De ahí que este Alto Tribunal considere que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño, y III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

64. Así pues, el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública impugnado, al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública,²¹ se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada

significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

²⁰ "Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada. –En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.– La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."

²¹ Al respecto, el artículo 21 de la CPEUM, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, "que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala".

de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

65. En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por la parte actora en el sentido de que el artículo impugnado establece un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no debe serlo.

66. En el caso concreto, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

67. De esta forma, el precepto impugnado permite a los sujetos obligados a considerar toda la información de sus bases de datos o expedientes como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación.

68. Puede existir información que a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno. Por tanto, la norma es sobreinclusiva, ya que limita el acceso a información pública que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

69. En este sentido, el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública. Sin embargo, no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

70. Por otra parte, la norma impugnada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

71. El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cuál es el órgano estatal que la genera o cuál es la denominación que se le otorga.

72. En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño.

73. SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²² las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

74. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada mediante Decreto Número LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el siete de junio de dos mil diecisiete; determinación que surtirá efectos, a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos del presente fallo al Congreso del Estado de Chihuahua.

75. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el siete de junio de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

²² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas con reservas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua. Los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron por mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Eduardo Medina Mora I., no asistió a la sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2017.

En sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno analizó la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que solicitó la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecisiete.

El artículo impugnado dispone lo siguiente:

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua

"Artículo 225. La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las bases de datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado con base en las siguientes consideraciones mayoritarias: 1) el artículo 6o. de la Constitución General establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; 2) el numeral 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales podrá clasificarse como reservada determinada información, entre los cuales se encuentra la seguridad pública; 3) ahora bien, el principio de máxima publicidad exige que el derecho a la información esté sometido a un régimen limitado de excepciones y que la reserva de información responda a una prueba de daño; 4) de ahí que no es posible establecer una reserva absoluta de información, *ex ante* porque esto es contrario al principio de máxima publicidad que rige a la información pública; 5) en este sentido, si el artículo impugnado reserva toda la información contenida en expedientes o bases de datos, es evidente que es contrario al principio de máxima publicidad porque constituye una limitación genérica, total e indeterminada que impide a la autoridad una valoración casuística de la información que se solicite con base en una prueba de daño.

No comparto que una norma que contemple una reserva absoluta de información necesariamente sea inconstitucional o que siempre sea necesario hacer una prueba de daño. Como expuse en el voto concurrente en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2016, el artículo 113 de esta ley general contiene dos *sistemas* para decretar una reserva: i) a través de lo que la doctrina especializada y la propia ley denominan "prueba de daño" que consiste en un razonamiento que demuestre que en el caso

concreto la información solicitada puede causar algún tipo de afectación en los bienes o actividades taxativamente identificadas (fracciones I, II, IV, V, VI, VII, IX, X y XI);¹ o ii) cuando la información sea de un *tipo de información* que la propia ley considere como reservada (fracciones III, VIII, XII y XIII).² A pesar de lo que señala literalmente el artículo 114 de la ley general citada,³ considero que en este segundo sistema no se debería hacer una prueba de daño para decretar la reserva, pues basta con constatar que la información solicitada es del tipo de información que describe la ley.

Esto es, pueden existir reservas donde el legislador identifique en abstracto tipos de información –la que se entregue al Estado Mexicano expresamente con el carácter de

¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"...

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"...

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado."

² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"...

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"...

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"...

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

reservada o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional: la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión final; la que se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; la que por disposición expresa de una ley tenga el carácter de reservada— cuya divulgación a priori pueda considerarse que causa ciertas afectaciones, de tal manera que en estos supuestos no hay necesidad de analizar los efectos de la divulgación de la información en cada caso en concreto.⁴

En este sentido, me parece que no puede determinarse la inconstitucionalidad de una norma por el solo hecho de establecer una reserva a una categoría de información o no delegar al operador jurídico la evaluación del posible daño, pues podrían existir casos específicos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar el interés público o la seguridad nacional, en términos del artículo 6o. constitucional.

⁴ El reconocimiento de este tipo de reservas no ha sido exclusivo del ámbito nacional, sino que también se encuentra en el derecho comparado, por ejemplo, en las exenciones absolutas del Reino Unido. El *Freedom of Information Act* (FOIA) del año 2000 establece una presunción de publicidad de los registros públicos, salvo en los casos en se actualice una exención. Ahora bien, existen dos categorías de exenciones bajo el FOIA: absolutas y calificadas. Conforme a esta clasificación, una exención absoluta implica que no hay obligación de entregar la información solicitada; mientras que una exención calificada obliga a la autoridad pública a realizar un test de interés público para conceder o negar la petición. Además de la clasificación anterior, el FOIA distingue entre exenciones de clase y exenciones basadas en perjuicio. Así, las primeras reservan toda la información descrita en la norma, de manera que la autoridad no está obligada a demostrar que su divulgación podría causar un daño, mientras que en las segundas necesariamente se debe demostrar un daño o posible menoscabo en caso de divulgación para la negativa de información. Así, en el Reino Unido se ha establecido que todas las exenciones absolutas son de clase, por lo que la reserva de información está prevista por el legislador, sin que el operador jurídico deba realizar un test de interés público o una prueba de daño en el caso en concreto. Un ejemplo de este tipo de exenciones es la contenida en la sección 23 del FOIA que comprende la información que haya sido entregada a la autoridad pública por el Servicio de Seguridad, el Servicio de Inteligencia Secreta, la Comisión de Seguridad, el Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento, etcétera.

The National Archives, Freedom of Information Exemptions, consultado en <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/freedom-of-information-exemptions.pdf>.

⁵ **Constitución General**

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

"...

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

Lo anterior justifica que la constitucionalidad de estas normas sea analizada mediante la aplicación de un *test* de proporcionalidad, al imponer *prima facie* una limitación al derecho de acceso a la información.

Considero que la norma impugnada cumple con el requisito relativo a que la restricción persiga una finalidad constitucionalmente válida, porque busca evitar la difusión de información que podría poner en riesgo el interés público y, en específico, la seguridad pública. En efecto, la seguridad pública, entendida como una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios cuyo fin es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social⁹ es una razón legítima para restringir el derecho al acceso a la información pública porque encuadra en lo previsto en el artículo 6o. constitucional como interés público.

Asimismo, es idónea, porque para lograr dicho fin clasifica como reservada la información contenida en las bases de datos y registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública. Esto es, prohíbe la divulgación de información en materia criminal, detenciones, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas, formas de terminación anticipada, sentenciados y la demás necesaria para la operación del Sistema de Seguridad Pública.

No obstante, la medida no supera el tercer nivel de análisis, consistente en que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental. Por el contrario, es una medida sobre inclusiva que comprende información que no necesariamente pone en riesgo el interés público o, en específico, la seguridad pública y que pudiera ser relevante para el seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas en la materia. De ahí que se pudo delegar al operador jurídico la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una prueba de daño o acotar la norma de tal manera que no "toda la información contenida en todas y cada una de las bases de datos y registros del sistema de información estatal de seguridad pública" sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo la seguridad pública.

Así, conforme a los razonamientos que he expresado en este voto, considero que en ciertos casos el legislador válidamente puede clasificar determinada información como reservada, sin delegar en el operador jurídico dicha operación mediante la aplicación de una prueba de daño en el caso en concreto. No obstante, cuando estemos en presencia de una reserva absoluta de información será necesario analizar la constitucionalidad de la restricción mediante un *test* de proporcionalidad, al tratarse de una restricción *prima facie* al derecho de acceso a la información pública. En la especie, estimo que la norma impugnada no cumple con el tercer nivel de escrutinio de este *test*, al existir medidas alternativas igualmente idóneas para cumplir con el fin de salvaguardar la seguridad pública, pero menos lesivas para la transparencia, por lo que resulta inconstitucional. Por estas razones, voté por la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua y suscribo el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ESCRITURACIÓN EN EL REMATE. LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, ES LA QUE ORDENA SU OTORGAMIENTO EN FORMA VOLUNTARIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 29/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, EN APOYO AL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 12 DE JUNIO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en términos de la tesis aislada P. I/2012 (10a.) del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE

JUNIO DE 2011)).¹ Así como en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

III. Legitimación

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, quien conoció de los juicios de amparo indirecto que motivaron los criterios que participan en este asunto.

IV. Existencia

11. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:²

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de

¹ Tesis aislada, publicada en la página 9 del Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

² Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

12. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

13. El **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, al resolver el recurso de revisión *****, analizó un asunto con las siguientes características:

a) Hipotecaria Nacional, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Limitado, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por conducto de su apoderado legal, ejerció acción en la vía especial hipotecaria en contra de **Elizandro Ochoa Santos y Elvia Juana Iribé Madero**, cuyo conocimiento correspondió al Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil de Culiacán, bajo el expediente ***** de su índice.

b) Seguido el procedimiento por los trámites correspondientes, el Juez aprobó el convenio celebrado por las partes en proveído de once de noviembre de dos mil once; sin embargo, ante el incumplimiento de la demandada, el cinco de febrero de dos mil quince, se ordenó su ejecución forzosa.

c) En auto de veinte de septiembre de dos mil dieciséis, se adjudicó de manera directa el inmueble a la demandante.

d) En acuerdo de dieciocho de enero de dos mil diecisiete se **ordenó requerir a la parte demandada** para que dentro del plazo de tres días **compareciera a otorgar la escritura** de adjudicación, apercibida que en caso de

no hacerlo, el Juez natural lo haría en su rebeldía. Tal proveído se notificó a la demandada el veinticinco de enero siguiente.

e) El veinticuatro de febrero del mismo año, **se ordenó otorgar la escritura de adjudicación en rebeldía de la demandada** y remitir los autos a la notaría pública a cargo de Manuel Díaz Salazar; sin ordenar el lanzamiento o desalojo.

f) Tal fue el acto reclamado en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, cuyo titular sobreseyó en el juicio, por actualizarse la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, al haberse consentido tácitamente los actos reclamados, por no presentarse la demanda de amparo en el plazo de quince días que señala el artículo 17 de la propia Ley.

g) Inconforme con esa sentencia, el quejoso interpuso recurso de revisión. El conocimiento del asunto correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, donde quedó registrado con el número de expediente AR *****. En sesión de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, los Magistrados integrantes de dicho órgano jurisdiccional resolvieron confirmar la sentencia recurrida, aunque por una causa diferente a la señalada por el Juez de Distrito.

14. Las consideraciones en que el Tribunal Colegiado sustentó su decisión son las siguientes:

a) En primer orden, precisó que el supuesto que hace procedente el juicio de amparo (en la etapa ejecutiva de remate) lo constituye la orden de escrituración del inmueble sujeto a remate, no así el proveído que reitera tal orden y determina el otorgamiento de la escritura en rebeldía, pues de conformidad con el numeral 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos después de concluido el juicio, derivados de un procedimiento de remate, el amparo debe promoverse en contra de la última resolución dictada en ese procedimiento, entendiendo por ésta la que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y/o la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

b) El Tribunal Colegiado explicó que el anterior precepto fue objeto de interpretación a cargo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se precisó que a pesar de que la legislación prevea la procedencia del amparo, en este supuesto, bajo el texto legal: "**...entendida ésta como aquella que ordena otorgar la escritura de adjudicación y la entrega**

de los bienes rematados...", lo cierto es que debe entenderse y leerse no con una conjunción copulativa ("y") que necesariamente obligue a considerar la emisión de ambas órdenes para actualizar la última resolución del remate, sino con una conjunción disyuntiva equivalente ("o"), en el sentido de que de forma indistinta ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias connaturales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate.³

c) Bajo esta premisa, en concepto del Tribunal Colegiado, la orden de escrituración del inmueble rematado se verificó desde el auto de **dieciocho de enero de dos mil diecisiete**, por el cual, la Juez de la causa ordenó requerir a la parte demandada para que dentro del plazo de tres días otorgara a favor de la actora la escritura del inmueble adjudicado, apercibida de que en caso de no hacerlo, dicha Juzgadora lo haría en su rebeldía.

d) En ese orden de ideas, la autoridad revisora concluyó que la procedencia del amparo (respecto del procedimiento de remate) se actualizó desde la emisión de dicho acuerdo de **dieciocho de enero de dos mil diecisiete, y no así hasta el auto de veinticuatro de febrero de ese mismo año**, pues ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias connaturales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate.

e) Luego, como el proveído de **dieciocho de enero de dos mil diecisiete** no fue combatido como acto destacado en el juicio de amparo y sí, por el contrario, los quejosos señalaron como reclamado el diverso de **veinticuatro de febrero de ese mismo año**, que no hace sino llevar a su más puro y debido cumplimiento el apercibimiento que le antecede, éste carece de autonomía pues, por más que contenga una orden de otorgar la escritura en rebeldía, y se indique al notario público designado para protocolizar las constancias correspondientes, ello **sólo derivó** de la conducta contumaz de los demandados.

f) Por lo anterior, el Tribunal Colegiado estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII en relación con el

³ Jurisprudencia 1a./J. 13/2016 (10a.), emitida en la Décima Época, por la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1066, cuyos título y subtítulo son: "REMATE. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE, ES LA QUE INDISTINTAMENTE ORDENA OTORGAR LA ESCRITURA DE ADJUDICACIÓN, O BIEN ENTREGAR LA POSESIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES REMATADOS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

diverso numeral 217, ambos de la Ley de Amparo, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia, en el sentido de que el amparo es improcedente cuando se reclaman actos derivados de consentidos.⁴

15. El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, por su parte, resolvió un asunto (recurso de revisión civil *****) con las características siguientes:

a) Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, por conducto de su apoderado legal, demandó en la vía sumaria civil hipotecaria de Santos Alfredo López Beltrán por el pago de diversas prestaciones.

b) Por auto de quince de agosto de dos mil trece, el Juez Tercero de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, a quien le correspondió conocer del asunto lo radicó bajo el número ***** , y admitió a trámite dicha demanda.

c) Desahogadas las etapas procesales del juicio sumario civil hipotecario, el cuatro de abril de dos mil catorce se dictó sentencia en la que se condenó a la parte demandada al pago de las prestaciones que se le reclamaron; absolviéndose únicamente del pago de las relativas a las primas de seguros, gastos y costas de juicio.

d) Una vez que quedó firme la sentencia definitiva, mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil diecisiete se ordenó sacar a remate en primera almoneda el bien inmueble motivo de la litis. Así, el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, se llevó a cabo el remate en segunda almoneda del bien inmueble de mérito, se adjudicó en favor de cierta persona jurídica y, posteriormente, en auto de veintisiete de septiembre de ese mismo año, se tuvo por aprobado dicho remate.

e) El diecisiete de abril de dos mil dieciocho se dictó un proveído, en atención al escrito presentado por la adjudicataria, en el que se **ordenó requerir a la demandada para que otorgara** en favor de la licitante la correspondiente **escritura** de compraventa del inmueble adjudicado; acuerdo que se notificó de manera personal al quejoso.

⁴ En apoyo a esa decisión invocó el criterio que se encuentra visible en la página 12, Tomo VI, Parte SCJN, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tesis 17, del tenor siguiente: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.—El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos."

f) En auto de ocho de mayo de dos mil dieciocho, en atención a la solicitud presentada por la adjudicataria, se determinó **otorgarle en rebeldía la referida escritura** de compraventa del bien inmueble adjudicado y se solicitó a la Notaría Pública realizar la protocolización correspondiente.

g) Tal fue el acto reclamado en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, cuyo titular sobreseyó en el juicio, por tratarse el proveído reclamado de un acto derivado de otro consentido. Al respecto, el Juez de amparo emitió consideraciones similares a las expresadas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en el expediente AR ***** , resuelto el ocho de noviembre de dos mil dieciocho.

h) Inconforme con esa sentencia, el quejoso interpuso recurso de revisión. El conocimiento del asunto correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, donde quedó registrado con el número de expediente AR ***** . Sin embargo, en auxilio a dicho órgano jurisdiccional, fue el Primer Tribunal Colegiado Auxiliar de la Cuarta Región, el que en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, revocó el sobreseimiento y negó el amparo.

i) En su concepto, tratándose de actos de ejecución en el procedimiento de remate, específicamente cuando se reclama la orden judicial de escriturar, el impetrante puede promover la acción constitucional indistintamente, ya sea en contra del proveído que requiere a los reos la entrega de la escritura de adjudicación o aquella que la ordena en su rebeldía, esto es, el juicio de amparo indirecto procede en ambos casos.

16. Al dar respuesta a los agravios formulados por la recurrente, en lo que es tema de la presente contradicción de tesis, el Tribunal Colegiado resolvió lo siguiente:

a) En primer orden, sostuvo que el Juez de Distrito correctamente tuvo como acto reclamado destacado autónomo e independiente el auto de ocho de mayo de dos mil dieciocho, por el cual ante la rebeldía de la parte reo se ordenó otorgar la escritura al adjudicatario del bien inmueble objeto de la venta judicial. Ello, pues acertadamente precisó que el diverso acto combatido relativo a la resolución de trece de febrero de dos mil dieciocho dictada en el toca ***** que confirmó el auto aprobatorio de remate, debía ser estudiado sólo como una violación procesal en el procedimiento de remate al no ser la denominada "última resolución" dentro del mismo.

b) Enseguida, sin embargo, explicó que su criterio no coincide con lo resuelto por el Juez de amparo, en torno a cuál es el último acto en ejecución (remate) tratándose de la orden de escriturar. Al respecto, después de reproducir el contenido del artículo 107 de la Ley de Amparo, explicó que tal precepto fue interpretado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuyo análisis surgió la jurisprudencia 1a./J. 13/2016 (10a.), con el título y subtítulo: "REMATE. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE, ES LA QUE INDISTINTAMENTE ORDENA OTORGAR LA ESCRITURA DE ADJUDICACIÓN, O BIEN ENTREGAR LA POSESIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES REMATADOS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", en la que se llegó a la conclusión de que, para efectos de la procedencia del juicio de amparo debe entenderse que la última resolución dictada en el procedimiento de remate es aquella que ordena la escrituración del bien inmueble rematado al adjudicatario o su entrega física.

c) Sin embargo, advirtió, ni el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo ni la jurisprudencia 1a./J. 13/2016 (10a.) de la Primera Sala del Alto Tribunal definen cuál de las resoluciones que ordena la escrituración del bien inmueble rematado al adjudicatario es la que deberá entenderse como la última resolución para efectos de la procedencia del juicio de garantías, es decir, si será aquella que requiere a los reos la entrega *voluntaria* de la escrituración o la posterior que la ordena en su *rebeldía*.

d) A partir de lo anterior y con base en el principio *pro personae* y en atención al derecho fundamental de acceso a la justicia tutelados por los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal, resolvió que aun cuando en el juicio de garantías no se hubiera combatido la primera resolución que requirió al ejecutado la entrega voluntaria de la escritura de venta en favor del adjudicatario, sino aquella que la ordenó en su rebeldía, debía estimarse que la acción constitucional intentada en su contra era procedente en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo.

e) Ello, pues al no ser la ley clara ni precisa en establecer cuál debe entenderse como la última resolución que ordena la escrituración de un bien inmueble rematado, sino que para ello se requiere de una interpretación adicional del precepto de que se trata y sin que se haya emitido, sobre este preciso punto, jurisprudencia por el Máximo Tribunal del País; por tanto, no resulta válido limitar a los gobernados a impugnar tal o cual resolución en el juicio de garantías en perjuicio de su derecho fundamental de acceso a la justicia; sino que, precisamente, en aras de salvaguardarlo debe considerarse que tratándose de los procedimientos de remate, el impetrante puede promover la acción constitucional indistintamente, ya sea en contra del proveído que requiere a

los reos la entrega de la escritura de adjudicación o aquella que la ordena en su rebeldía.⁵

f) En ese orden de ideas, el Tribunal Colegiado concluyó que, si en el particular, el quejoso recurrente ejerció la acción constitucional en contra del proveído de ocho de mayo de dos mil dieciocho que en su rebeldía ordenó la escrituración del bien inmueble rematado en favor del adjudicatario debe estimarse que el juicio de amparo válidamente se promovió en contra de la última resolución dictada en el procedimiento de remate en términos del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo. En esas circunstancias, en términos del artículo 93, fracciones I, III y V, de la Ley de Amparo, revocó la sentencia recurrida, levantó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y emprendió el examen de los conceptos de violación propuestos, a partir de lo cual negó el amparo solicitado.

17. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

18. Esto es así, porque el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al interpretar el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, explicó que dicha norma legal fue objeto de interpretación a cargo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuyo análisis se llegó a la conclusión de que el texto legal del precepto, en la parte que dice: "*...entendida ésta como aquella que ordena otorgar la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados...*", debe leerse como una conjunción disyuntiva equivalente ("**o**"), de manera que ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias connaturales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate. Bajo esta premisa, en concepto del Tribunal Colegiado, la última resolución se verifica desde el auto que ordena requerir la escrituración del inmueble adjudicado de manera voluntaria, en tanto que la resolución que impone su otorgamiento forzoso a cargo del Juez no constituye sino un acto derivado de aquél.

⁵ Apoyó su decisión en la tesis 2a. CLVII/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 324, Tomo XXXI, enero de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 165538, cuyo rubro dice: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA."

19. En concepto del Primer Tribunal Colegiado Auxiliar de la Cuarta Región, por su parte, tratándose de actos de ejecución en el procedimiento de remate, específicamente cuando se reclama la orden judicial de escritura, el quejoso puede promover la acción constitucional indistintamente, ya sea en contra del proveído que requiere al ejecutado la entrega voluntaria de la escritura de adjudicación o aquella que la ordena en su rebeldía. Dicha determinación, dijo el Tribunal Colegiado, deriva de que si bien la Primera Sala del más Alto Tribunal del País interpretó el artículo 107 de la Ley de Amparo, de ninguna manera definió cuál de las resoluciones que ordena la escrituración del bien inmueble rematado al adjudicatario es la que deberá entenderse como la última resolución para efectos de la procedencia del juicio de garantías, es decir, si será aquella que requiere a los reos la entrega *voluntaria* de la escrituración o la posterior que la ordena en su *rebeldía*, ni esa cuestión se advierte clara en la norma legal.

20. A partir de lo anterior, con base en el principio *pro personae* y en atención al derecho fundamental de acceso a la justicia consagrados en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal, el Tribunal Colegiado resolvió que aun cuando en el juicio de garantías no se hubiera combatido la primera resolución que requirió al ejecutado la entrega voluntaria de la escritura de venta en favor del adjudicatario, sino aquella que la ordenó en su rebeldía, debía estimarse que la acción constitucional intentada en su contra es procedente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues no resulta válido limitar a los gobernados a impugnar tal o cual resolución en el juicio de garantías en perjuicio de su derecho fundamental de acceso a la justicia; sino que, precisamente, en aras de salvaguardarlo debe considerarse que tratándose de los procedimientos de remate, el impetrante puede promover la acción constitucional indistintamente, ya sea en contra del proveído que requiere a los reos la entrega de la escritura de adjudicación o aquella que la ordena en su rebeldía.⁶

21. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: **En términos de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo ¿cuál de las resoluciones que ordena la escrituración del bien inmueble rematado**

⁶ Apoyó su decisión en la tesis 2a. CLVII/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 324, Tomo XXXI, enero de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 165538, cuyo rubro dice: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA."

es la que deberá entenderse como la última resolución en la etapa de remate, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, es decir, será aquella que requiere al ejecutado la escrituración voluntaria o la posterior, que la ordena en su rebeldía?

V. Estudio de fondo

22. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, tratándose de la escrituración en el procedimiento de remate, la *última resolución* para efectos del juicio de amparo indirecto es la que ordena requerir al ejecutado el otorgamiento voluntario de la escritura por la venta judicial.

23. Para resolver la problemática planteada debe partirse de la base de que en el artículo 107 de la Ley de Amparo, el legislador democrático dispuso que el juicio de amparo indirecto procede en contra de actos realizados fuera de juicio o después de concluido éste, en tanto reconoció la posibilidad del control constitucional de los actos emitidos fuera del procedimiento judicial que también pueden vulnerar derechos fundamentales; no obstante, a fin de resguardar la operatividad del sistema del juicio de amparo y evitar dilaciones innecesarias en la ejecución de sentencias y no obstaculizar el flujo secuencial de los actos de autoridad judicial realizados después de concluido el juicio, se dispuso que el juicio de amparo indirecto únicamente procederá en contra de la *resolución definitiva* dictada en el procedimiento de remate respectivo, esto es, la última resolución dictada en esa etapa.

24. Luego, con el conocimiento de que en la etapa de ejecución de sentencia pueden tener lugar varios procedimientos autónomos (liquidación de condena, liquidación de costas, cuantificación de intereses, remate, etcétera) a fin de otorgar claridad y certeza en el requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto, el legislador pormenorizó qué debe entenderse por última resolución emitida en la etapa de ejecución de sentencia, y por ello estipuló que ésta debe ser entendida como aquella que:

- a. Aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado, o
- b. Declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o
- c. Las que ordenan el archivo definitivo del expediente.

25. Además, dispuso que en el caso de promover juicio de amparo indirecto en contra de esas resoluciones, el justiciable estará en aptitud de hacer valer conceptos de violación contra los vicios ocurridos en el procedimiento

del cual haya emanado la última resolución emitida después de concluido el juicio, siempre que éstos trasciendan a su resultado.

26. Asimismo, con el ánimo de una mayor especificidad y en aras de claridad y certeza, tratándose de actos de remate, el legislador fue incluso más concreto, precisando que la última resolución del procedimiento de remate, es aquella que **en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación** y/o la entrega de los bienes rematados, pues es inconcuso que una vez emitida esa determinación, no hay posibilidad de dictar otra posterior que retrotraiga o modifique sus efectos, luego entonces, el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto permanecerá como definitivo, lo que a la par asegura que el procedimiento de ejecución de sentencia del juicio de instancia que en el caso se materializa en el remate del bien inmueble, se haya agotado en su totalidad.

27. Lo anterior, refleja una lógica en el requisito de procedibilidad del juicio de amparo indirecto, pues de forma clara pretende dos objetivos, el primero consiste en asegurar que no existirá ningún acto posterior a esa última resolución, emitida en el procedimiento de remate, por el cual se puedan modificar, revocar o cesar los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo, con lo que se limita su procedencia a la última resolución emitida en la etapa de ejecución y se garantiza la efectividad de dicho medio de control de regularidad constitucional bi-instancial, evitando que el mismo quede sin materia; y de forma más destacada, como un segundo objetivo, el consistente en asegurar que la promoción del juicio de control constitucional efectivamente es en contra de la última resolución del remate, a fin de evitar dilaciones y obstáculos innecesarios en la ejecución de sentencias emanadas de los procedimientos jurisdiccionales, esto es, evitar que se interpongan innumerables juicios de amparo que suspendan la continuidad del procedimiento de ejecución, facilitando su culminación.

28. Conviene recordar que la razonabilidad apuntada se preveía de forma similar en la Ley de Amparo abrogada, pues desde entonces se establecía como requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto, el que se interpusiera en contra de la última resolución del remate, lo que de acuerdo con el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, señalaba:

"Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

"...

"III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

"...

"Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében."

29. Como se observa, la Ley de Amparo abrogada obedecía básicamente a la misma lógica de la legislación en vigor, pues también establecía que el juicio de amparo indirecto era procedente contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste, siempre y cuando consistieran en la última resolución dictada en esa fase ejecutiva y que, tratándose de remates, el amparo solamente procedía contra la resolución definitiva, entendida ésta como aquella que aprobara o desaprobaba la venta judicial. De lo que se aprecia la misma justificación del legislador, consistente en evitar el abuso de la tramitación de la acción constitucional, aunada al propósito de facilitar y agilizar la tramitación de la ejecución de sentencia en los procesos jurisdiccionales de instancia, pues se privilegió la procedencia del juicio de amparo contra la última resolución dictada en la fase de remate.

30. Luego, el mismo objetivo pervive en la Ley de Amparo vigente, en la que destaca la intención del legislador, de ser incluso más específico para efectos de dotar de claridad al requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto, ya que reguló la procedencia de la acción constitucional contra los actos dictados fuera de juicio o después de concluido, distinguiendo como supuestos de actos susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo, a aquellos que actualicen el supuesto general de procedencia, referido a los actos realizados fuera de juicio y después de concluido, y un supuesto de procedencia de actos específicos, referidos a: 1) actos emitidos en ejecución de sentencia; y, 2) actos emanados de procedimiento de remate. Tal como se advierte de su contenido, cuyo tenor es el que enseguida se reproduce:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cum-

plimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que **en forma definitiva** ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;" (énfasis añadido)

31. Si bien dicha disposición legal fue interpretada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 74/2015,⁷ el ejercicio hermenéutico que entonces llevó a cabo este Alto Tribunal se limitó a resolver si, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la última resolución dictada en la etapa de remate debe colmar los dos supuestos establecidos en la norma, esto es, ordenar el otorgamiento de la escritura de adjudicación **y** la entrega de los bienes rematados, o si bien, basta que se actualice uno de esos supuestos, para estar en posibilidad de promover el juicio de amparo indirecto, sobre lo cual se llegó a la conclusión de que la conjunción copulativa "y" de la que se puede interpretar que es necesario dictar ambas órdenes para actualizar la última resolución del remate, puede provocar un fenómeno contrario al derecho de acceso a la tutela judicial, por lo que esta Primera Sala sostuvo que el juzgador federal debe interpretar la norma en el sentido de que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la última resolución del remate, la cual de forma indistinta la constituye la orden de entrega **o** la escrituración del bien inmueble rematado; de manera que la disposición debe leerse no como una conjunción copulativa que necesariamente obligue a considerar la emisión de ambas órdenes para actualizar la última resolución del remate, sino con una conjunción disyuntiva equivalente, en el sentido de que de forma indistinta ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias conaturales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate, interpretación que se estimó acorde con el derecho de tutela judicial efectiva reconocido en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ Véase en la jurisprudencia 1a./J. 13/2016 (10a.), consultable en la página 1066, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2011474, que dispone: "REMATE. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE, ES LA QUE INDISTINTAMENTE ORDENA OTORGAR LA ESCRITURA DE ADJUDICACIÓN, O BIEN ENTREGAR LA POSESIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES REMATADOS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

32. Ahora bien, el cuestionamiento que surge de la contradicción de tesis que ahora se analiza, guarda relación exclusivamente con uno de esos dos actos a que se refiere el último párrafo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo sobre el procedimiento de remate, específicamente con la orden de otorgar la escritura del inmueble para la formalización de la venta judicial.

33. Sobre el tópico, mientras que el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito resolvió que, tratándose de dicha formalización, la última resolución dictada en la etapa de remate corresponde al proveído en el que se **requiere al ejecutado la escrituración del inmueble en forma voluntaria**; los integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región consideraron que la última resolución la constituye, indistintamente, tanto el auto que ordena **requerir el otorgamiento voluntario de la escritura de adjudicación, como la resolución que, ante el desacato del ejecutado, la concede en rebeldía**, aun cuando antes se le hubiere solicitado su entrega voluntaria y no hubiere reclamado ese acto en amparo.

De conformidad con el artículo 107, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede tratándose de actos emitidos en el procedimiento de remate, contra la última resolución dictada, entendida ésta como aquella que ordena otorgar la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados. Disposición de la cual se advierte una problemática al incluir la conjunción copulativa 'y' de la que se puede interpretar que es necesario dictar ambas órdenes para actualizar la última resolución del remate, de lo cual se advierte que, de ser así, dicha situación puede provocar un fenómeno contrario al derecho de acceso a la tutela judicial, pues si bien quizá se ordene la escrituración del inmueble en el procedimiento de remate, la autoridad responsable omite dictar la orden de entrega del bien adjudicado, lo que postergaría la fase de ejecución del juicio, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva al obstaculizar la ejecución de una sentencia judicial y a su vez obstaculizando el acceso a la justicia constitucional. Es por ello que esta Primera Sala sostiene que el juzgador federal debe interpretar la norma en el sentido de que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la última resolución del remate, la cual de forma indistinta la constituye la orden de entrega o escrituración del bien inmueble rematado. Esto es, la disposición debe leerse no con una conjunción copulativa que necesariamente obligue a considerar la emisión de ambas órdenes para actualizar la última resolución del remate, sino con una conjunción disyuntiva equivalente, en el sentido de que de forma indistinta ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias connotacionales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate, pues así se satisface la razonabilidad subyacente de la norma que es acorde con el derecho de tutela judicial efectiva reconocido en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto el requisito establecido en el párrafo tercero, de la fracción IV, del artículo 107, de la Ley de Amparo, tiene como objeto evitar que los actos emitidos para lograr la ejecución de sentencias de procedimientos jurisdiccionales, sean obstaculizados indebidamente, en la lógica de que culminar la etapa de ejecución es imprescindible para lograr el goce íntegro del derecho a la tutela judicial." (El énfasis es de este Tribunal) Como se advierte de la anterior reproducción, para efectos de la procedencia del juicio de amparo debe entenderse que la última resolución dictada en el procedimiento de remate es aquella que ordena la escrituración del bien inmueble rematado al adjudicatario o su entrega física.

34. Las razones dadas por uno y otro órganos jurisdiccionales se fundaron en distintos argumentos, pues mientras que el primero de ellos atendió a la falta de autonomía del proveído que ordena la escrituración forzosa, al encontrarse sujeto al anterior que requiere el cumplimiento voluntario; el segundo de los tribunales de amparo consideró aspectos relacionados con el respeto al principio *pro personae*, al derecho fundamental de acceso a la justicia y a la falta de claridad y precisión en la ley.

35. Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que si dicha disposición –en lo que ve al tema que ahora se examina– prescribe en su literalidad que en los procedimientos de remate la última resolución es aquella que, **en forma definitiva**, ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación, la solución a la oposición de los criterios apuntados se encuentra en el entendimiento que se dé a la locución "*en forma definitiva*".

36. Esto, pues la definitividad del acto reclamado puede asociarse, o bien, con la cualidad de que en su contra no procede recurso procesal alguno, o bien, con la circunstancia de que su materialización ya no esté a elección de las partes, razonamiento que subyace en las consideraciones en que se sustentan los criterios que participan en la presente contradicción de tesis.

37. Ciertamente, si se atiende a un criterio formal, en el que la definitividad del acto se produce por su inimpugnabilidad mediante los recursos y medios de defensa establecidos en la ley aplicable al caso, de manera que no existirá ningún acto posterior a esa última resolución por el cual se puedan modificar, revocar o cesar sus efectos, entonces habrá de concluirse con toda claridad que la resolución contra la que procede el juicio de amparo indirecto es la que ordena en forma voluntaria el otorgamiento de la escritura pues, al margen de que la parte ejecutada no cumpla con lo que se le manda, la decisión sustantiva no habrá de modificarse y, en todo caso, el auto que hace efectivo el apercibimiento de que sea el juzgador quien otorgue la escritura en rebeldía del ejecutado, no es sino una consecuencia de aquella decisión.

38. Por el contrario, si se atiende a un criterio material, en el que deba requerirse la realización efectiva de la decisión jurisdiccional, de manera que ésta no está sujeta a la elección de la parte a la que va dirigida, entonces habrá de concluirse que la resolución definitiva es aquella que hace efectivo el apercibimiento y que, ante la contumacia del sujeto que está facultado para otorgar la escritura, traslada esa facultad al propio Juez, con lo que se entiende que ésta es la orden definitiva en su aspecto material, contra la cual sería procedente el juicio de amparo indirecto.

39. A juicio de esta Primera Sala, debe atenderse al primero de los criterios apuntados para afirmar que, la interpretación gramatical, teleológica y funcional del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, lleva a concluir que tratándose de la escrituración en el procedimiento de remate, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la última resolución es la que ordena requerir al ejecutado el otorgamiento voluntario de la escritura por la venta judicial, por las razones siguientes:

- La determinación judicial de que se trata es la que efectivamente ordena la escrituración y es inimpugnable, en el sentido de que no habrá acto procesal posterior alguno, de naturaleza ordinaria, que modifique, revoque o haga cesar sus efectos;

- El requerimiento formulado por el juzgador constituye una advertencia de que, en el supuesto de que el ejecutado no acuda de manera voluntaria, el juzgador llevará a cabo el otorgamiento de la escritura ante su contumacia; lo que da noticia de que dicha determinación no está sujeta a la voluntad del ejecutado, antes bien, se trata de un acto que eventualmente puede llevar a cabo el Juez ante una situación extraordinaria, como es el incumplimiento de una de las partes;

- Con el dictado de esa determinación, el quejoso estará en aptitud de hacer valer las violaciones que, en su concepto, se hubieren presentado durante el procedimiento de remate;

- Afirmar que, tratándose de la escrituración en el procedimiento de remate, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la última resolución es la que hace efectivo el apercibimiento y ordena que el otorgamiento de la escritura se lleve a cabo por el propio juzgador, llevaría al absurdo de obligar a la parte requerida a incumplir con lo ordenado para estar en posibilidad de acudir al juicio de amparo indirecto; y,

- No es el caso de sostener que el juicio de amparo proceda, indistintamente, en contra de los dos actos, pues esa conclusión se opone al objetivo perseguido por el legislador, del que se ha dado noticia reiteradamente en esta ejecutoria, en el sentido de impedir la promoción desmesurada de juicios de amparo.

40. Sobre esto, en concepto de esta Primera Sala, la definitividad en las resoluciones judiciales deriva de su inimpugnabilidad y no de la actuación material que, frente a esas determinaciones, pueden adoptar las partes, pues asumir esa postura llevaría consigo el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables, respecto de lo cual no debe perderse de vista que, sin afectar

el derecho a la tutela judicial efectiva, conforme a los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el órgano jurisdiccional en cualquiera de sus instancias debe estar en la lógica que los actos procesales realizados en la etapa de ejecución de sentencia, tienen como base la existencia de una sentencia judicial que tiene el carácter de cosa juzgada, cuya ejecución no debe obstaculizarse, de modo que, mientras no se emita la resolución definitiva correspondiente a la propia ejecución, está proscrito obstaculizar la ejecución, máxime que es un criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la etapa de ejecución es imprescindible para lograr el goce íntegro del derecho a la tutela judicial.⁸

41. En apoyo a esa determinación, se estima oportuno invocar las consideraciones que, *obiter dicta*, se emitieron al resolver la contradicción de tesis 74/2015 por esta Primera Sala, en las que se sostuvo que la razonabilidad que subyace en el requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto, regulado en la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, es el resguardo al derecho a la tutela judicial, pues es este objetivo el que explica por sí, el motivo por el cual debe considerarse que para tener actualizada la última resolución del remate, **bastará que se emita la orden de escrituración**, dado que con ésta, ya puede considerarse que ha culminado el procedimiento del remate, en tanto que el juicio de amparo indirecto es improcedente en contra de los actos intermedios del procedimiento de remate, dado que las resoluciones

⁸ Véase la tesis aislada 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 284, del Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que dice: "DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende tres etapas, a las que corresponden determinados derechos: (i) una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; (ii) una judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y (iii) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. Ahora bien, el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la última etapa, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido. Lo anterior se advierte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, y Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, en los que se consideró que 'la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia, sino que se requiere, además, que el Estado consagre normativamente recursos para ejecutar esas decisiones definitivas y garantice la efectividad de esos medios. Posteriormente en los casos Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Furlan y Familiares Vs. Argentina, y del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agregó que 'la efectividad de las sentencias depende de su ejecución', de modo que ésta se establece como un componente fundamental de la protección efectiva de los derechos declarados o reconocidos."

intermedias dictadas dentro del periodo de ejecución de sentencias, no pueden ser combatidas a través del juicio constitucional, pues de permitirse la interposición del amparo, se obstaculizaría indebidamente la fase de ejecución de sentencias y, con ello se trastoca la efectividad del derecho humano a la tutela judicial, lo que resulta en un contrasentido al objeto del juicio constitucional.

42. Para mayor claridad, enseguida se reproduce el contenido de los párrafos 61 y 79 de la ejecutoria respectiva:

"61. De suerte que, respecto al punto concreto de contradicción que se origina con los criterios contendientes, es posible afirmar que el artículo 107, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, al prever como requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto, que tratándose de actos de remate, éste debe interponerse en contra de la resolución definitiva del remate, la cual consiste en la orden de escrituración y la orden de entrega del bien rematado, lo que conlleva a que debe entenderse que dada la definitividad en la determinación de adjudicación, es indistinto que la responsable dicte la orden de escrituración únicamente o en conjunto con la entrega material del bien, en tanto que la adjudicación adquirió firmeza, ya sea porque no se interpuso algún medio de defensa en contra de la determinación de adjudicación del inmueble sujeto a remate, o bien porque habiéndose interpuesto un medio de defensa o recurso, éste ya se resolvió en el sentido de confirmar la adjudicación, lo que posibilita que la responsable ordene la formalización de la transmisión de propiedad, mediante la escritura pública, bastando este acto para considerar culminado el remate, sin ser óbice que a su vez la responsable ordene la entrega material del bien, pues lo relevante para efectos de la procedencia del juicio de amparo es que tanto la orden de escrituración y la entrega del bien, puedan realizarse, dada la firmeza que ha adquirido la adjudicación del bien sujeto a remate. ...

"79. De ahí que, cuando el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, especifica que la última resolución del remate impugnado en amparo indirecto, es aquella que ordena la escrituración del bien inmueble sujeto a remate, y la orden de entrega del mismo, el juzgador federal debe considerar que basta se emita la orden de escrituración para actualizar la última resolución del remate, pues una vez firme la adjudicación se tiene la posibilidad de ejecutar ambas órdenes y por ende el amparo indirecto resulta procedente." (énfasis añadido)

43. Como se advierte en las consideraciones que han quedado transcritas, la firmeza de la resolución que aprobó la adjudicación, ya sea, porque no se interpuso algún medio de defensa en su contra, o bien, porque habiéndose interpuesto un medio de defensa o recurso, éste ya se resolvió en el sentido

de confirmar la adjudicación, es lo que posibilita que la responsable ordene la formalización de la transmisión de propiedad, mediante la escritura pública, bastando este acto para considerar culminado el remate y actualizar la última resolución.

44. Ahora bien, la circunstancia de que el proveído que ordena el otorgamiento voluntario de la escritura, para llevar a cabo la formalización de la venta judicial, con apercibimiento que de no hacerlo el Juez lo hará en su rebeldía, apele a la voluntad de la persona a la que va dirigida la orden, no implica que ésta no constituya la última resolución, pues lo definitivo es que la eficacia de lo ordenado, esto es, la capacidad de materializar en su totalidad los efectos del derecho sustantivo de propiedad por medio de la formalización de la transmisión de la propiedad, no depende del resultado de la diligencia de notificación ni de la actitud que pueda adoptar el ejecutado, pues la eventual contumacia de éste solamente dará lugar a que la facultad de otorgar la escritura pase al juzgador en su rebeldía.

45. En efecto, si bien hay actos procesales cuyo cumplimiento está sujeto a la voluntad del sujeto al que se dirigen, como puede ser la orden de desocupar un inmueble, en donde la imposibilidad material de cumplir con lo requerido da lugar a que el Juez emita otra orden adicional para que de manera coactiva la persona obligada lo lleve a cabo, ese supuesto no se presenta en el presente caso, pues no se actualiza una imposibilidad material auténtica (derivada de la contumacia) dado que, ante el incumplimiento de la parte requerida, es el Juez quien llevará a cabo el acto de formalización de la venta judicial con el que se consolida el derecho sustantivo de propiedad en favor del adjudicatario (conforme a la mecánica y regulación propia del procedimiento de remate y con el pago o satisfacción del valor del bien objeto del mismo), en la medida que jurídicamente con ese acto se actualiza la incorporación de la cosa embargada al patrimonio del ejecutante adjudicatario.

46. Por lo anterior, en respuesta a la pregunta formulada para la resolución de la presente contradicción de tesis, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, tratándose de la escrituración en el procedimiento de remate, la *última resolución* para efectos del juicio de amparo indirecto es la que ordena requerir al ejecutado el otorgamiento voluntario de la escritura por la venta judicial.

VI. Decisión

47. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

ESCRITURACIÓN EN EL REMATE. LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, ES LA QUE ORDENA SU OTORGAMIENTO EN FORMA VOLUNTARIA. La interpretación gramatical, teleológica y funcional del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, lleva a concluir que en los procedimientos de remate, tratándose de la formalización de la venta judicial, la última resolución es aquella que en definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación en forma voluntaria. En la disposición apuntada, el legislador democrático dispuso que el juicio de amparo indirecto procede contra actos realizados fuera de juicio o después de concluido, no obstante, a fin de resguardar la operatividad del sistema del juicio de amparo y evitar dilaciones innecesarias en la ejecución de sentencias, estipuló que únicamente procederá contra la última resolución dictada en esa etapa. Lo anterior refleja una lógica en el requisito de procedibilidad del juicio de amparo indirecto que pretende dos objetivos, el primero, asegurar que no existirá ningún acto posterior a esa última resolución, por el cual se puedan modificar, revocar o cesar los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo y, el segundo, evitar dilaciones y obstáculos innecesarios en la ejecución de sentencias emanadas de los procedimientos jurisdiccionales. Ahora, en lo que ve al procedimiento de remate y en el preciso tema de la formalización de la adjudicación, la norma es precisa al definir la última resolución como aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura. Al respecto, la definitividad a la que se refiere el precepto en cuestión deriva de la inimpugnabilidad del acto y no de la actuación material que, frente a esa determinación, pueden adoptar las partes. En ese tenor, la circunstancia de que la resolución que ordena el otorgamiento voluntario de la escritura, con apercibimiento de que el Juez lo hará en caso de rebeldía, apela a la voluntad de la persona a la que va dirigida la orden, pero la eficacia de lo ordenado no depende de la actitud que pueda adoptar el ejecutado, si se considera que la eventual contumacia de éste, solamente dará lugar a que dicha facultad de otorgar la escritura pase al juzgador, con lo que se consolida el derecho sustantivo de propiedad en favor del adjudicatario y, en tal virtud, no existe razón fundada para esperar a que se haga efectivo el apercibimiento a fin de acudir al juicio de amparo, pues con motivo de aquel requerimiento, el quejoso estará en aptitud de hacer valer las violaciones que, en su concepto, se hubieren presentado durante el procedimiento de remate, sin el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables ni contravenir los objetivos perseguidos por el legislador, en el sentido de impedir la promoción desmesurada de juicios de amparo.

48. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento, además, en el artículo 218 de la Ley de Amparo,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 29/2019, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente); en contra de los emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CCXXXIX/2018 (10a.) y 1a./J. 13/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y del viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESCRITURACIÓN EN EL REMATE. LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, ES LA QUE ORDENA SU OTORGAMIENTO EN FORMA VOLUNTARIA. La interpretación gramatical, teleológica y funcional del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, lleva a con-

cluir que en los procedimientos de remate, tratándose de la formalización de la venta judicial, la última resolución es aquella que en definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación en forma voluntaria. En la disposición apuntada, el legislador democrático dispuso que el juicio de amparo indirecto procede contra actos realizados fuera de juicio o después de concluido, no obstante, a fin de resguardar la operatividad del sistema del juicio de amparo y evitar dilaciones innecesarias en la ejecución de sentencias, estipuló que únicamente procederá contra la última resolución dictada en esa etapa. Lo anterior refleja una lógica en el requisito de procedibilidad del juicio de amparo indirecto que pretende dos objetivos, el primero, asegurar que no existirá ningún acto posterior a esa última resolución, por el cual se puedan modificar, revocar o cesar los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo y, el segundo, evitar dilaciones y obstáculos innecesarios en la ejecución de sentencias emanadas de los procedimientos jurisdiccionales. Ahora, en lo que ve al procedimiento de remate y en el preciso tema de la formalización de la adjudicación, la norma es precisa al definir la última resolución como aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura. Al respecto, la definitividad a la que se refiere el precepto en cuestión deriva de la inimpugnabilidad del acto y no de la actuación material que, frente a esa determinación, pueden adoptar las partes. En ese tenor, la circunstancia de que la resolución que ordena el otorgamiento voluntario de la escritura, con apercibimiento de que el Juez lo hará en caso de rebeldía, apela a la voluntad de la persona a la que va dirigida la orden, pero la eficacia de lo ordenado no depende de la actitud que pueda adoptar el ejecutado, si se considera que la eventual contumacia de éste, solamente dará lugar a que dicha facultad de otorgar la escritura pase al juzgador, con lo que se consolida el derecho sustantivo de propiedad en favor del adjudicatario y, en tal virtud, no existe razón fundada para esperar a que se haga efectivo el apercibimiento a fin de acudir al juicio de amparo, pues con motivo de aquel requerimiento, el quejoso estará en aptitud de hacer valer las violaciones que, en su concepto, se hubieren presentado durante el procedimiento de remate, sin el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables ni contravenir los objetivos perseguidos por el legislador, en el sentido de impedir la promoción desmesurada de juicios de amparo.

1a./J. 57/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 29/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito. 12 de junio de

2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 280/2017, en el que consideró que el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, fue objeto de interpretación a cargo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuyo análisis se llegó a la conclusión de que el texto legal del precepto, en la parte que dice: "...entendida ésta como aquella que ordena otorgar la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados...", debe leerse como una conjunción disyuntiva equivalente ("o"), de manera que ambas órdenes, escrituración y/o entrega del bien inmueble, son consecuencias connaturales del acto de adjudicación y, por tanto, basta que se emita una sola de ellas para considerar actualizada la última resolución del remate. Bajo esta premisa, la última resolución se verifica desde el auto que ordena requerir la escrituración del inmueble adjudicado de manera voluntaria, en tanto que la resolución que impone su otorgamiento forzoso a cargo del Juez no constituye sino un acto derivado de aquél.

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con Residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 384/2018 (cuaderno auxiliar 1012/2018), determinó que tratándose de actos de ejecución en el procedimiento de remate, específicamente cuando se reclama la orden judicial de escriturar, el quejoso puede promover la acción constitucional indistintamente, ya sea en contra del proveído que requiere al ejecutado la entrega voluntaria de la escritura de adjudicación o aquella que la ordena en su rebeldía. Dicha determinación, deriva de que si bien la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el artículo 107 de la Ley de Amparo, de ninguna manera definió cuál de las resoluciones que ordena la escrituración del bien inmueble rematado al adjudicatario es la que deberá entenderse como la última resolución para efectos de la procedencia del juicio de garantías, es decir, si será aquella que requiere a los reos la entrega voluntaria de la escrituración o la posterior que la ordena en su rebeldía, ni esa cuestión se advierte clara en la norma legal.

Tesis de jurisprudencia 57/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. **TESIS AISLADAS** **Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS**

CONFLICTO COMPETENCIAL. DIRECTRICES A SEGUIR CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONOCE POR RAZÓN DE TURNO DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN LA CUAL SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

El hecho de que corresponda a un Tribunal Colegiado de Circuito conocer de una demanda de amparo directo, por razón de turno, donde se le señala como autoridad responsable, es insuficiente para declararse incompetente. De ahí que resulte necesario establecer las siguientes directrices para casos análogos: a) la circunstancia aludida no conlleva que de manera inmediata el Tribunal Colegiado de Circuito decline la competencia en favor de otro órgano colegiado para generar un conflicto competencial, cuya tramitación resulta innecesaria ya que sólo produce dilación en la impartición de justicia; b) el tribunal de amparo, a través de su presidente, está obligado al momento de proveer sobre la demanda, a realizar un análisis integral de ésta, del informe de la autoridad responsable y, de ser necesario, de las constancias que le son remitidas en justificación de aquél; si de la revisión se obtiene que en realidad el órgano jurisdiccional no intervino en la emisión del acto reclamado, deberá admitir la demanda precisando que al no existir el acto que se le reclama al Tribunal Colegiado de Circuito, no puede considerarse como autoridad responsable, por lo que no existe impedimento legal alguno para que pueda conocer de la litis constitucional y resolver lo que en derecho proceda; c) si como resultado de la revisión de la demanda y demás anexos, aún existe duda sobre el motivo por el que se le señala como autoridad responsable, con fundamento en los artículos 175, fracción III, 179 y 180 de la Ley de Amparo, debe prevenir al quejoso a efecto de que en el plazo de cinco días precise cuál es el acto en concreto que le reclama a ese órgano colegiado, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda, por falta de certeza de dicho acto; y, d) si derivado del análisis mencionado surge la duda sobre si en realidad lo que el quejoso persigue al señalar como responsable al Tribunal Colegiado de Circuito, es plantear el impedimento

para conocer del asunto de uno o más Magistrados integrantes del órgano colegiado, deberá prevenirse al quejoso para que aclare su demanda y, en su caso, exponga las razones en las que la sustenta; desahogada la prevención debe determinarse si existen motivos para iniciar el trámite establecido en el artículo 57 de la Ley de Amparo; si la prevención no se desahoga, deberá proveer sobre la admisión de la demanda en los términos previstos en el inciso b).

1a. LXXIX/2019 (10a.)

Conflicto competencial 11/2019. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. 24 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA FORMULACIÓN DE LA ACUSACIÓN CORRESPONDE AL FISCAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta atribución tiene lugar una vez concluida la fase de investigación complementaria cuando de los antecedentes de la investigación se obtienen medios de prueba idóneos y suficientes que justifiquen la existencia del delito y la responsabilidad penal de la persona imputada, por lo que la fiscalía estará en aptitud de ejercer la acción penal materializada a través de la acusación, que sólo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso. De esta manera, la acusación es el acto procesal por virtud del cual el Fiscal decide ejercer la pretensión punitiva del Estado contra una persona que probablemente intervino en la comisión de un hecho considerado por la ley como delito, con la finalidad de que se apliquen las sanciones penales que procedan en caso de que se declare su culpabilidad por la autoridad judicial. Asimismo, la acusación es un acto necesario para la continuación del proceso penal, en virtud de que una vez que se formula dará inicio a la etapa intermedia. Derivado de lo anterior, resulta útil señalar que los efectos que produce la acusación son: a) la imposibilidad de reabrir la etapa de investigación; b) el inicio de la etapa intermedia o de preparación a juicio; c) la fijación de la litis que será objeto de discusión en la audiencia de debate ante el tribunal de enjuiciamiento; y d) la fijación de los medios de prueba con los que se pretende acreditar el delito y la responsabilidad penal del procesado, así como las sanciones que correspondan. En ese tenor, el Fiscal no puede delegar dicha facultad en otro ente o persona —con excepción

de la acción penal por particulares— y en caso de no formularla, ello conducirá a que se extinga la acción penal.

1a. LXXXI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA PREVENCIÓN QUE DISPONE EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES CUANDO EL FISCAL NO FORMULA ACUSACIÓN, NO VIOLA EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

Los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén los lineamientos del llamado "debido proceso legal", cuya implicación está íntimamente relacionada con el derecho a que ninguna persona pueda ser sujeta a una investigación penal indeterminada, pues de lo contrario se generaría incertidumbre al investigado sobre su situación jurídica, esto es, si va a ser o no sujeto de una acusación penal, que implica entre otras cosas, el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley para la determinación de sus derechos. Ahora bien, el artículo 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que una vez cerrada la investigación complementaria, es obligación del Fiscal solicitar el sobreseimiento total o parcial de la causa, la suspensión del proceso o bien, formular acusación; sin embargo, si la fiscalía no presenta cualquiera de las obligaciones referidas, el Juez de control, sin realizar una valoración de la causa, debe hacerlo del conocimiento del Titular de la Fiscalía, por única ocasión, para que se pronuncie en el plazo de quince días, y en caso de que éste no lo realice, el juzgador ordenará el sobreseimiento de la causa, tal como lo dispone el artículo 325 del ordenamiento citado. En ese orden de ideas, este último precepto legal no contraviene el derecho al debido proceso, ya que una de las implicaciones de esa máxima constitucional está vinculada con el derecho a que ninguna persona pueda ser sujeta a una investigación penal por tiempo indeterminado; en tanto que, la referida vista que el Juez de control confiere al Titular de la Fiscalía, no provoca indefinición en perjuicio del procesado, sólo constituye una medida para que ante la omisión de algún pronunciamiento con motivo del

cierre de la investigación, el Procurador estime lo conducente, a fin de evitar la paralización del procedimiento.

1a. LXXXIII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA PREVENCIÓN QUE DISPONE EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES ACORDE CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.

Las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a cumplir con las cargas que les corresponden, de acuerdo al debido proceso, lo que deberá acontecer en el momento o etapa correspondiente y en el plazo fijado para tal efecto, pues de no hacerlo así, precluye su derecho para ejercerlo con posterioridad. Tal preclusión o pérdida del derecho no acontece cuando el fiscal omite presentar la acusación o lo hace de manera extemporánea, ya que esa obligación no corresponde en última instancia a ese órgano, sino al Procurador como Titular del Ministerio Público, por lo que tomar como referente el momento de la vista al Ministerio Público para determinar la preclusión de la acción penal, con la consecuencia inmediata del sobreseimiento de la causa, sería en detrimento del derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido, en su carácter de parte en el proceso, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque tal omisión ministerial extinguiría la pretensión punitiva del Estado, sin justificación alguna. En relación con este particular, el artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal, prevé los derechos que toda víctima u ofendido tiene en un proceso penal, entre los que destacan el ser informado del desarrollo del procedimiento penal, a que se le repare el daño e impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Fiscal en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño (fracciones I, IV, VII), los que se recogen y amplían en el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Bajo esa perspectiva de protección, el legislador estableció una serie de salvaguardas para la efectividad de los derechos de la víctima en el proceso, entre otras, que en decisiones

sumamente trascendentales que el fiscal debe adoptar, consideró que debían ser autorizadas en definitiva por el Procurador. Efectivamente, el legislador previó que en decisiones relevantes del fiscal, que podrían originar la extinción de la acción penal en detrimento de la víctima u ofendido, el Procurador tendría una participación activa. Razón por la cual, no se trata de dos oportunidades para acusar, sino de una sola, ya que la falta de previsión del Ministerio Público no puede traducirse en perjuicio de la víctima u ofendido. Lo anterior pone de manifiesto que el artículo 325 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva que exige a los jueces que dirijan el proceso evitar dilaciones y entorpecimientos indebidos, para lograr la debida protección judicial de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido.

1a. LXXXV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA PREVENCIÓN QUE REGULA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES CUANDO EL FISCAL NO FORMULA ACUSACIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. El citado precepto al prever la vista al Procurador en caso de que el Ministerio Público haya omitido solicitar de manera parcial o total el sobreseimiento, la suspensión del proceso o formular acusación en contra del imputado, no provoca que la oportunidad para sostener la acusación se realice en condiciones de desigualdad procesal. Ahora bien, lo previsto en el artículo 336 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es relevante, porque dispone que una vez presentada la acusación, sin perjuicio de que haya sido formulada por el Fiscal o el Procurador, el Juez de control debe ordenar su notificación a las partes al día siguiente y se les entregará copia de la acusación; por su parte, el diverso numeral 340 del aludido ordenamiento procesal, regula que el acusado o su defensor en un plazo de diez días posteriores a que haya fenecido el término para la solicitud de coadyuvancia de la víctima u ofendido, podrá señalar, entre otros actos, vicios formales del escrito de acusación y pronunciarse sobre las observaciones del coadyuvante y si lo considera pertinente, requerir su corrección, sin perjuicio

de que puedan señalarlo en la audiencia intermedia. En ese tenor, al margen de que sea el Fiscal o el Procurador quien formule acusación, el legislador estableció las condiciones necesarias para que el acusado esté en aptitud de preparar su defensa con base en lo expuesto en el escrito de acusación respectivo, es por ello que la vista al Procurador no genera un desequilibrio procesal, en la medida en que el procesado al conocer el contenido de la acusación puede defender sus intereses en forma efectiva en condiciones de igualdad procesal, esto es, sin restricciones, de manera que, la circunstancia de que la acusación la formule el Procurador, no origina indefensión alguna para deducir sus derechos oportunamente.

1a. LXXXVI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA PREVENCIÓN QUE REGULA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.

El citado precepto al prever la vista al Procurador en caso de que el Ministerio Público haya omitido solicitar de manera parcial o total el sobreseimiento, la suspensión del proceso o formular acusación en contra del imputado, no genera una invasión del Juez de control a las facultades de la representación social para formular su acusación, ya que la vista al Titular de la Fiscalía no implica que el juzgador se sustituya o realice atribuciones de acusación o de órgano investigador que no le corresponden, ni corrige la acusación ni auxilia al órgano acusador, pues su papel como rector del proceso, únicamente se limita a informar al Procurador que el Ministerio Público no cumplió con la referida obligación, para que se pronuncie en el plazo de quince días, sin que ello implique asumir facultades de la representación social como sería el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado, ya que únicamente vigila la instrucción legal del proceso. Tampoco puede considerarse que tal prevención constituya una oportunidad para que se mejore o corrija la acusación, ya que es la ausencia de las conclusiones ministeriales o su presentación extemporánea, lo que actualiza la hipótesis en la que el juzgador interviene como rector del proceso, al hacer del conocimiento del Titular de la Fiscalía tal acontecimiento. Por ende, el precepto reclamado cumple con la exigencia constitucional de que

el juzgador mantenga una posición imparcial frente a las partes del proceso penal, lo que implica la prohibición de interferir de tal manera que asuma la representación o defensa de alguna de ellas. Máxime que la hipótesis normativa controvertida no tiene como finalidad arrojar una carga al juzgador o que le atribuya un ejercicio de valoración acerca de la omisión del Fiscal de cumplir con alguna de las obligaciones consignadas en el diverso artículo 324. De esta manera, tratándose del supuesto normativo del precepto reclamado, no se actualiza una violación al principio de imparcialidad, por el contrario, es acorde con la división de funciones de los actores esenciales del proceso, que tutela el sistema procesal penal de corte acusatorio y oral a través de los principios que lo rigen, pues garantiza que la actuación del juzgador cumpla con los aludidos parámetros de referencia, a saber, la imparcialidad y la objetividad frente al juicio que se somete a su conocimiento por quienes son parte en el proceso. De tal manera que no tiene un interés coadyuvante en la persecución del delito, sino de aplicación de la ley penal en el margen de respeto al principio de contradicción al que tienen derecho las partes involucradas.

1a. LXXXIV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. PROCEDIMIENTO A SEGUIR CUANDO EL FISCAL NO FORMULA ACUSACIÓN EN EL PLAZO QUE LA LEY PREVÉ PARA TAL EFECTO.

Los artículos 323 a 325 del Código Nacional de Procedimientos Penales, disponen que una vez transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de que finalice. El legislador consideró que el cierre de la investigación tiene efectos relevantes para definir la situación jurídica del imputado, pues con la emisión de ese acto procesal el Fiscal está obligado a pronunciarse si ejerce o no la acción penal, ya que en esta etapa se pretende reunir elementos de convicción, ya sea de cargo o de descargo, que permiten decidir, en primer lugar, si se formula o no imputación; y en caso de hacerlo, generar una segunda decisión derivada de la obtención de medios de prueba recabados en la investigación complementaria, consistente en acusar

o solicitar el sobreseimiento parcial o total de la causa, o en determinados casos la suspensión del proceso, y respecto de los derechos que asisten al imputado, surge la oportunidad de preparar su defensa, entre otros. Por tanto, cualquier determinación que la fiscalía adopte en relación con el cierre de la investigación, será consecuencia de la investigación que ha realizado, la cual, le permitió recabar la información que genere el conocimiento de la existencia de un hecho que reúna los elementos que lo califiquen como delito, así como la autoría o participación en su comisión por parte del vinculado a proceso. En ese sentido, la etapa de investigación complementaria tiene como objetivo establecer, por parte del Fiscal, si la conducta incriminada es probablemente delictuosa, así como las circunstancias de comisión e identidad del autor o partícipe, la víctima y el daño causado; razón por la cual, el legislador dejó explicitado que una vez cerrada la investigación complementaria, es obligación del Ministerio Público solicitar el sobreseimiento total o parcial de la causa, la suspensión del proceso o bien, formular acusación, en términos del artículo 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales. También estableció que si el Ministerio Público no presenta cualquiera de las obligaciones referidas, el Juez de control, sin hacer una valoración de la causa, debe limitarse a hacer del conocimiento del Procurador, en una sola ocasión, tal situación, para que se pronuncie en el plazo de quince días, y en caso de que el titular de la Fiscalía no emita pronunciamiento al respecto, el Juez de control ordenará el sobreseimiento de la causa.

1a. LXXXII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA. DEBE EXAMINARSE EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CUANDO EN EL ACUERDO RECURRIDO NO SE MOTIVA LA CAUSA PARA DETERMINAR QUE UN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN NO CUMPLE CON DICHO REQUISITO DE PROCEDENCIA. De conformidad con el Punto Sexto del Acuerdo General Plenario 9/2015, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen facultades para pronunciarse sobre la importancia y trascendencia de un amparo directo en revisión, al conocer el recurso de reclamación interpuesto

contra el acuerdo que desecha dicho medio de impugnación, incluso por no subsistir una cuestión propiamente constitucional. De ahí que si el Presidente de este Alto Tribunal desecha un amparo directo en revisión por no revestir importancia y trascendencia, sin motivar exhaustivamente esta determinación, y en el recurso de reclamación se formula agravio para controvertir dicha actuación, debe ser declarado fundado, pero inoperante, siempre que la Sala determine, previo análisis motivado del caso concreto, que efectivamente la resolución del recurso de revisión no permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional porque, por ejemplo, existe jurisprudencia que dilucida el tema de constitucionalidad subsistente o porque la totalidad de agravios de la revisión resultan inoperantes.

1a. LXXVIII/2019 (10a.)

Recurso de reclamación 1090/2019. Bari Internacional, S.A. de C.V. 10 de julio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. SUS ALCANCES.

El principio citado encuentra sustento en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; principio que se relaciona, a su vez, con los diversos de igualdad ante la ley y entre las partes, previstos en los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales, respectivamente. Ahora bien, el principio de igualdad procesal se refiere esencialmente a que las partes tendrán los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, y deriva a su vez, de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, la cual exige la supresión de cualquier tipo de discriminación que se base en la raza o el grupo étnico, el sexo, la clase social o el estatus político, esto es, la igualdad entre todas las personas respecto a los derechos fundamentales es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminación y, por consiguiente, de unificación de todo aquello que venía reconociendo

como idéntico, una naturaleza común del ser humano por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera. En esos términos, las partes procesales que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso. Razón por la cual, los Jueces durante el proceso penal deberán emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de mérito.

1a. LXXX/2019 (10a.)

Amparo en revisión 119/2018. 22 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Suleiman Meraz Ortiz y Karla Gabriela Camey Rueda.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RACIONALIDAD LEGISLATIVA. SUS ELEMENTOS. La doctrina ha sostenido que las reglas de acción son pautas específicas de conducta que establecen mandatos o permisiones, que contienen dos componentes: uno relativo a la condición de aplicabilidad –denominado antecedente– y otro referente a la solución normativa –llamado consecuente–; ambos cuando son diseñados y establecidos en una regla atienden y llevan implícitos, necesariamente, una racionalidad legislativa traducida en tres elementos a saber: I) el principio o derecho fundamental; II) el propósito; y, III) la política o directriz. Ahora bien, el principio o derecho fundamental se refiere a que el legislador cuando regula conductas debe propugnar que el antecedente y el consecuente no sólo se ciñan a la observancia de un derecho fundamental, sino que, dado el caso, potencialicen su ejercicio. Por su parte, el propósito alude a que el legislador cuando regula una conducta y le impone consecuencias, propugna por una finalidad radicada tanto en su cumplimiento como en su observancia. Finalmente, la política o directriz se refiere a que el legislador cuando regula una conducta y la sanciona, busca establecer un marco de conducta social y de las instituciones que faculta, amplía, obliga o prohíbe comportamientos de sus miembros.

1a. LXXV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 172/2019. Fausto Vallejo Figueroa. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REAL MALICIA. SU PROPÓSITO. En cuanto al propósito de "la malicia efectiva" o "real malicia", consiste en la potencialización de la protección del principio de la libertad de expresión, así la "malicia efectiva" o "real malicia", al hacer una clasificación de los destinatarios de opiniones o información que, a su vez, pueden tener un mayor o menor grado de proyección pública, es una figura cuyo único propósito es ampliar el margen de actuación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión pues, de no ser así, se verían directamente afectados el funcionamiento y la organización del Estado democrático. Luego, la política o directriz que persigue la figura de "la malicia efectiva" o "real malicia" consiste en promover la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones; evitar el control del pensamiento; mantener abiertos los canales del discurso; y, consecuentemente, impedir la generación de un "efecto de desaliento" en la población tendiente a inhibir de forma absoluta el derecho a la libertad de expresión.

1a. LXXVI/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 172/2019. Fausto Vallejo Figueroa. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES. El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que

se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes. Ahora, si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas. Sin embargo, cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia. Dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promotente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines. En el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados.

1a. LXXVII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 4407/2018. Elsa Andrea Lara Zuluaga y otra. 6 de marzo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE GASTOS EXCEDENTES GENERADOS EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO AL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; ASÍ COMO LA OMISIÓN DE FORMALIZAR LOS CONTRATOS RELATIVOS PARA DOS MIL QUINCE, DOS MIL DIECISÉIS Y DOS MIL DIECISIETE Y LA FALTA DE PAGO POR LOS SERVICIOS MÉDICOS PRESTADOS).

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR NO AGOTARSE LA VÍA PREVISTA SI EL MUNICIPIO ACTOR ADUCE QUE LAS OMISIONES POR LAS QUE SE ACUSA A LA AUTORIDAD DEMANDADA LE IMPIDEN CONTINUAR PRESTANDO LOS SERVICIOS DE SALUD A LOS HABITANTES DE SU POBLACIÓN, TRANSGREDIENDO EL DERECHO A LA SALUD CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL (OMISIÓN DE PAGO DE GASTOS EXCEDENTES GENERADOS EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO AL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; ASÍ COMO LA OMISIÓN DE FORMALIZAR LOS CONTRATOS RELATIVOS PARA DOS MIL QUINCE, DOS MIL DIECISÉIS Y DOS MIL DIECISIETE Y LA FALTA DE PAGO POR LOS SERVICIOS MÉDICOS PRESTADOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO

DE GASTOS EXCEDENTES GENERADOS EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA AL MUNICIPIO DE ZAPOPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO).

V. SERVICIOS PÚBLICOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA. SU PRESTACIÓN CONJUNTA POR LAS AUTORIDADES ESTATAL Y MUNICIPAL BAJO LOS TÉRMINOS PACTADOS EN CONTRATOS DE AÑOS ANTERIORES, GENERA UNA EXPECTATIVA DE QUE SERÁ CELEBRADO UN ACUERDO NUEVAMENTE (OMISIÓN DE FORMALIZAR EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA PARA EL AÑO DOS MIL QUINCE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE FORMALIZAR EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA Y LA FALTA DE PAGO RESPECTO DE DOS MIL DIECISÉIS Y DOS MIL DIECISIETE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO).

VII. SERVICIOS PÚBLICOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA. LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE FORMALIZAR EL CONTRATO DE SUBROGACIÓN Y DE NO SUFRAGAR LOS GASTOS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE FORMALIZAR EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA Y LA FALTA DE PAGO RESPECTO DE DOS MIL DIECISÉIS Y DOS MIL DIECISIETE).

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE GASTOS EXCEDENTES GENERADOS EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA Y SU FALTA DE FORMALIZACIÓN QUE VINCULAN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y AL MUNICIPIO ACTOR PARA QUE FIRMEN UN CONVENIO PARA LIQUIDAR LA DEUDA EXISTENTE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO (OMISIÓN DE FORMALIZAR EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBROGADOS DE ATENCIÓN MÉDICA Y SU FALTA DE PAGO RESPECTO DE DOS MIL QUINCE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 269/2017. MUNICIPIO DE ZAPOPAN, ESTADO DE JALISCO. 20 DE FEBRERO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN TAMBIÉN SE RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de febrero de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y acto impugnado.** Por escrito presentado el diez de octubre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Tostado Bastidas, con el carácter de síndico del Ayuntamiento de Zapopan promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Salud y el Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud", todos del Estado de Jalisco.

El acto cuya invalidez se demanda consiste en:

"III. Norma general o acto cuya invalidez se demanda.

"La omisión de pago por parte del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, respecto de la entrega de las aportaciones federales retenidas por éste y adeudadas a la actora, misma que son pertenecientes al ramo 33 y asignadas al Municipio de Zapopan, Jalisco, específicamente al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Zapopan.

"La omisión por parte del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, respecto de la entrega de las aportaciones federales pertenecientes al Ramo 33, que son necesarias para que el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Zapopan, pueda reanudar los servicios de salud que otorga a la ciudadanía, en estricto cumplimiento al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda, se narró, en síntesis, lo siguiente:

1. Que el treinta de agosto de dos mil once, el Ayuntamiento de Zapopan aprobó el reglamento del Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud del Municipio de Zapopan", mediante el cual crea dicho organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio con el fin de organizar, administrar y operar los servicios de salud a la población del Municipio.

2. Que la Ley General de Salud, establece las entidades y organismos que integran el Sistema Nacional de Salud, así como, el permiso para la celebración de contratos de subrogación de servicios médicos.

3. Que el Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud Jalisco" contrató al Municipio de Zapopan, a través del Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud del Municipio de Zapopan", para la prestación del servicio médico de primero y segundo nivel, así como el servicio de emergencia a favor de los afiliados del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), por la saturación de las unidades hospitalarias del Estado, por lo que se celebraron contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica desde dos mil once a la fecha de presentación de este medio de control constitucional.

4. Que los fondos económicos para cubrir las obligaciones contraídas provienen del Sistema de Protección Social en Salud, mediante aportaciones federales del Ramo 33 y cuotas de los afiliados a ese Sistema. Asimismo, la autoridad demandada efectuaba un pago adelantado correspondiente al 50% del valor del contrato con la finalidad de que "Servicio de Salud del Municipio de Zapopan" realizara mejoras a las unidades médicas y prestara los servicios de salud acordados.

5. Que los contratantes cumplieron con sus respectivas obligaciones; sin embargo, la autoridad demandada empezó a entregar parcialmente los pagos hasta que retuvo totalmente las aportaciones federales destinadas para el pago de los servicios de salud, lo que ocasiona un perjuicio al patrimonio del Municipio actor puesto que continuó prestando el servicio médico y quedaron pendientes de cubrir diversos montos desde dos mil once hasta hoy día. Asimismo, la autoridad demandada ha dejado de entregar los anticipos correspondientes, lo que ha imposibilitado continuar con la prestación del servicio.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes:

La omisión injustificada de entregar las aportaciones federales para cubrir los costos por la prestación de los servicios médicos contratados, ha causado un detrimento severo al patrimonio del Municipio actor, obligándolo a

tomar la decisión de no continuar con ese servicio que resulta necesario para la población de Zapopan.

En efecto, de los artículos 1o., 4o., párrafo cuarto de la Constitución Federal, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 10 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se desprende el derecho fundamental a la protección de la salud y que será la ley la que defina las bases y modalidades para brindar el servicio, conforme a la participación concurrente de la Federación y las entidades federativas en términos del artículo 73, fracción XVI, constitucional.

En este sentido, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud es un órgano descentralizado de la Secretaría de Salud Federal, cuya responsabilidad es financiar los servicios de salud a la población beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud, por lo que la comisión coordina la atención de salud a través de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud y los proveedores de servicios de salud públicos o privados en las entidades federativas.

En este contexto, el seguro popular es un modelo de aseguramiento en salud perteneciente al Sistema de Protección Social en Salud que tiene como objetivo financiar la prestación de servicios en la materia a las personas que no están afiliados a otros sistemas de salud, tales como, el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este Seguro Popular se constituye por un financiamiento tripartito que es utilizado para cubrir los servicios de salud y medicamentos, así como fortalecer la oferta. Los rubros que integran el financiamiento son los siguientes:

(i) El Gobierno Federal cubre anualmente una cuota y aportación social por cada familia. La distribución de estos recursos se realiza a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona del Ramo general 33. Al mismo tiempo, se establece el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud de la Comunidad mediante el cual se aportarán recursos que serán ejercidos por los Estados y el Distrito Federal para llevar a cabo las acciones relativas a las funciones de rectoría y prestación de servicios de salud a la comunidad.

(ii) Las entidades federativas deben efectuar una aportación solidaria estatal por familia beneficiada, cuyo destino debe comprobarse y reportarse de forma trimestral a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

(iii) Los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud participarán en su financiamiento con cuotas familiares que serán anticipadas, anuales y progresivas, y se determinarán con base en las condiciones socio-económicas de cada familia.

De la cuota social y de las aportaciones sociales, la Secretaría de Salud canaliza el 8% de dichos recursos al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, creado con objeto de apoyar el financiamiento de enfermedades de alto costo.

Además, existe un financiamiento para el Fondo de Previsión Presupuestal que contempla recursos para el desarrollo de infraestructura médica para atención primaria y de especialidades básicas en zonas de mayor marginación social, que cubre las diferencias imprevistas en la demanda de servicios esenciales en el ámbito estatal, así como es una garantía ante el eventual incumplimiento de pago por la prestación de servicios esenciales que las entidades federativas suscriban en convenios de colaboración interestatal.

En el presente caso, Servicios de Salud Jalisco contrató a Servicios de Salud del Municipio de Zapopan con la finalidad de que prestara en sus instalaciones determinados servicios de salud; en los contratos respectivos se enfatizó que Servicios de Salud Jalisco disponía del recurso presupuestal para sufragar sus obligaciones, por ello, y tomando en cuenta el mecanismo de financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud antes descrito, se considera que la autoridad demandada ya tenía a su disposición los recursos necesarios para cumplir con los contratos de subrogación.

Cabe destacar que el contrato de subrogación ha sido suscrito año con año, con vigencia de un año calendario y por el monto que se acuerda entre las partes conforme al presupuesto de aportaciones federales que se disponga. Sin embargo, los referidos contratos no siempre se suscribían al inicio del año sino con posterioridad, pese a ello, toda la operación y la labor administrativa para atender a los afiliados del programa se autorizaba por personal del propio Sistema de Protección Social en Salud, por lo que, indudablemente, existe una aceptación tácita por parte de la autoridad demandada para cumplir con los contratos ejecutados año con año.

Durante el dos mil quince la autoridad demandada omitió suscribir el contrato correspondiente, no obstante ello, Servicios de Salud del Municipio de Zapopan continuó prestando los servicios subrogados a los afiliados al Sistema de Protección Social en Salud en estricto acatamiento de la Constitución Federal, aun cuando no se otorgó anticipo económico alguno; situación que no duró demasiado por lo que se suspendió la prestación del servicio.

Del dictamen contable que se anexa al escrito de demanda, se advierte que la autoridad demandada, adeuda un monto de \$273'536,862.28 por los servicios pactados, como se detalla a continuación:

| Saldo | |
|--------------|------------------|
| Inicial 2012 | \$963,659 |
| Saldo 2013 | \$18'191,578.28 |
| Saldo 2014 | \$106'961,129 |
| Saldo 2015 | \$147'420,496 |
| Suma | \$273'536,862.28 |

Se reitera que los recursos que se destinan para el Sistema de Protección Social en Salud, se integran por recursos federales y, en algunos casos, por una cuota familiar, lo que torna crítica la situación porque la autoridad demandada no está destinando esos recursos. En consecuencia, la omisión de pago y de los anticipos correspondientes se traduce en una violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, porque el Municipio actor tuvo que suspender los servicios de salud.

No se desvirtúa la existencia del adeudo respecto del año de dos mil quince por la falta de suscripción del contrato respectivo, toda vez que los servicios que se prestaron en esa anualidad fueron autorizados por el propio personal del Sistema de Protección Social en Salud.

Se insiste en la existencia del contrato de subrogación, porque las partes contratantes acostumbraban suscribir el convenio con posterioridad a que iniciara el año y el Municipio actor para evitar la suspensión del servicio, hasta en tanto no se ajustaran los costos, continuaba con su prestación.

En consecuencia, se solicita la invalidez de las retenciones injustificadas, así como se ordene la firma de los contratos de dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

Se insiste en que los derechos humanos deben disfrutarse de forma progresiva, por tanto, la retención de aportaciones para el pago de los servicios de salud contratados implica una regresión a esos derechos. El derecho a la salud se debe entender como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más

alto nivel posible de salud, en cuyo contenido se encuentra la accesibilidad a los servicios médicos.

CUARTO.—Artículos que se estiman violados. Los preceptos que se indicaron como vulnerados son los artículos 1o., 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

QUINTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de diez de octubre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 269/2017; asimismo, remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite el escrito de demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Jalisco, no así a la Secretaría de Salud del Estado y al Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud Jalisco" al ser órganos subordinados de aquél, por lo que mandó emplazar al poder demandado para que formulara su contestación, y ordenó dar vista a la, entonces, Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. En su contestación al escrito de demanda, en síntesis, señala lo siguiente:

1. Causas de improcedencia

a) El Poder Ejecutivo de Jalisco carece de legitimación pasiva porque los actos que se controvierten derivan de una relación contractual entablada entre los Servicios de Salud Jalisco y Servicio de Salud Zapopan, mas no el Ejecutivo Local, pues en todo caso, los Servicios de Salud Jalisco, es un organismo con personalidad jurídica propia, en términos del artículo 1¹ de su ley orgánica.

¹ Lo anterior se sustenta de las tesis jurisprudencial y aisladas P./J. 84/2000, XV.4o.16 C y I.5o.C.87 C: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.", "LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN

b) La controversia constitucional debe sobreseerse en virtud de que son inexistentes los actos cuya invalidez se solicita, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

c) Se actualiza la causa de improcedencia contenida en los artículos 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción VI, ambos de la ley reglamentaria de la materia, pues no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. Ello es así, porque las partes acordaron que ante la falta de cumplimiento del contrato de subrogación, se sujetarían a la competencia de los tribunales civiles del fuero común para dirimir el conflicto, lo cual no se llevó a cabo.

2. Contestación a los conceptos de invalidez

a) Se niega la omisión de pago de los contratos de prestación de servicios subrogados, porque las obligaciones sólo nacen por disposición de ley o por voluntad de las partes.

En este sentido, en dos mil quince y dos mil dieciséis no se suscribieron los mencionados contratos, lo anterior se robustece con la confesión expresa contenida en el escrito de demanda en el sentido de que no existe contrato firmado para el año dos mil quince. De igual manera, la falta de pago que se reclama tampoco nace por disposición de la ley, ya que de lo contrario se vulneraría el artículo 126 constitucional que dispone que no podrá realizarse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Cabe destacar que el Sistema de Protección Social en Salud es una red por medio de la cual el Estado garantiza el acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfacen de manera integral las necesidades de salud de la población, y cuya previsión legal, se encuentra en el título III Bis de la Ley General de Salud. Para hacer efectivo este sistema, la Ley General de Salud distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en la ejecución de las acciones de protección social en salud, determinando que le corresponde a la Federación transferir a las entidades federativas los recursos que le correspondan para operar, por conduc-

DE LA ACCIÓN Y NO UN PRESUPUESTO PROCESAL." y "LEGITIMACIÓN PASIVA. ES UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, NO UN PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO DE ÉSTA Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO."

to de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, las acciones del Sistema de Protección Social en Salud, mientras que las entidades federativas, se encargan de aplicar de manera transparente y oportuna los recursos que sean transferidos por la Federación y las aportaciones propias para la ejecución de las acciones, en términos del artículo 77 Bis 5 de la Ley General de Salud.

En el convenio de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Estado de Jalisco para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud, publicado el catorce de enero de dos mil dieciséis, se advierte que el Estado de Jalisco se comprometió a prestar el servicio a través de su Servicio Estatal de Salud, y que los recursos federales que se transfieran al Ejecutivo Local para la ejecución del sistema no podrán ser destinados a fines distintos a los expresamente previstos.

Ahora bien, atendiendo a las necesidades de la prestación del Servicio de Salud en el Estado de Jalisco, esta autoridad determinó subrogar determinados servicios de atención médica para dar cumplimiento al Sistema de Protección Social en Salud, en consecuencia, los convenios celebrados para la prestación de esos servicios son el único título por el cual nacen las obligaciones entre las partes.

En este sentido, la supuesta omisión de falta de pago, excluyendo los años dos mil quince y dos mil dieciséis, tiene su antecedente en diversos contratos celebrados entre los Servicios de Salud Jalisco y Servicios de Salud Zapopan, siendo que el primero cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, por esta causa, el Poder Ejecutivo no le corresponde el carácter de autoridad demandada ya que no emitió o promulgó la norma general o acto cuya invalidez se solicita.

b) Es inexistente la omisión de pago derivado de los contratos de prestación de servicios de salud subrogados celebrados desde dos mil once a dos mil catorce, pues los montos pactados sí fueron cubiertos por los Servicios de Salud Jalisco. En este sentido, el Municipio actor pretende reclamar el pago de cantidades superiores a las expresamente establecidas, por lo que es infundada su pretensión.

Todos los contratos de subrogación que fueron celebrados contenían cláusulas expresas que fijan los montos máximos de pago que no podrán excederse por ningún motivo durante la vigencia de cada contrato. Y, si bien el Municipio actor atribuye la omisión de pago a servicios prestados en exceso a lo pactado, debe concluirse que nada puede reclamar a la autoridad demandada.

Se destaca que no existe registro de que se hayan realizado convenios modificatorios a los contratos originales, por tanto, no se adeuda cantidad alguna al Municipio actor.

c) Es erróneo el planteamiento del Municipio actor en el sentido de que los recursos pertenecen al Ramo 33 y que le corresponden. Ello es así, porque el pago que reclama deriva de un contrato de subrogación, por lo que no se le adeuda ni se ha retenido aportación federal alguna que pertenezca al Ramo 33.

De los artículos 25 y 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, se advierte que los recursos económicos del ramo 33, que la Federación distribuye a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y que reciba el Estado se encuentran etiquetadas a diversos hospitales, centros de salud e instituciones que dependen directamente de los Servicios de Salud Jalisco y de los que forman parte de su red de servicios médicos.

Conforme al régimen legal del Ramo 33, queda claro que el Municipio actor desacierta en su planteamiento pues, en ningún momento, se alude al pago por la prestación de servicios médicos subrogados.

d) Es incorrecto el argumento que sostiene la existencia de una aceptación tácita de los Servicios de Salud Jalisco respecto del contrato de subrogación de dos mil quince, pese a la falta de firma de éste.

El contrato de subrogación, al ser un acto de autoridad, resulta necesario que se acaten las condiciones del artículo 16 constitucional, por lo que debe constar por escrito, debidamente fundado y motivado, y ser emitido por autoridad competente.

En este sentido, conforme a los artículos 3, fracción XI, 6, 7, 8, fracción XII y 10, fracciones I y II, de la Ley del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, la Junta de Gobierno es la autoridad máxima de los Servicios de Salud Jalisco, que aprueba en todo caso los contratos celebrados, y el director general es quien ejecutará los acuerdos y resoluciones que emita dicha Junta, por lo que resulta ilógico que el Municipio actor pretenda acreditar una supuesta existencia de un contrato de subrogación para el año dos mil quince, sin que exista consentimiento expreso del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco.

También es infundado el planteamiento del Municipio actor en cuanto afirma que hay una autorización expresa e innegable del personal dependien-

te de la autoridad demandada; máxime que no señala el nombre del personal que supuestamente autorizó el contrato de subrogación para el año dos mil quince, ni hay constancia de que el organismo hubiese asumido las obligaciones cuyo incumplimiento exige la accionante.

En estas condiciones, se objetan las pruebas ofrecidas por el Municipio actor.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El, entonces, procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

DÉCIMO.—**Retorno.** En proveído de presidencia de este Alto Tribunal de tres de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar el presente asunto para la elaboración del proyecto de resolución respectivo al Ministro Luis María Aguilar Morales, en virtud de que por decisión del Pleno quedó adscrito a esta Primera Sala, con motivo del nombramiento del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Zapopan y el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la que no se combaten normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del artículo 41, fracción I,² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor impugnó los actos que a continuación se transcriben:

"III. Norma general o acto cuya invalidez se demanda.

"La omisión de pago por parte del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, respecto de la entrega de las aportaciones federales retenidas por éste y adeudadas a la actora, misma que son pertenecientes al ramo 33 y asignadas al Municipio de Zapopan, Jalisco, específicamente al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Zapopan.

"La omisión por parte del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, respecto de la entrega de las aportaciones federales pertenecientes al ramo 33, que son necesarias para que el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Zapopan, pueda reanudar los servicios de salud que otorga a la ciudadanía, en estricto cumplimiento al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De la lectura integral de la demanda, y en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia,³ que prevé la posibilidad de corregir errores y de examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, esta Sala advierte que más allá de las referencias a una retención de aportaciones federales **el reclamo central del Municipio actor radica en la impugnación de lo que considera como las omisiones consistentes en (i) la falta de pago de los gastos excedentes generados en los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica celebrados en dos mil once, dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce, así como (ii) la falta de formalización de**

² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

³ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, así como el respectivo pago por los servicios médicos prestados.

Ahora bien, por cuanto hace a la determinación de la existencia de las omisiones que se imputan a la autoridad demandada, ello constituye precisamente la materia de fondo, por lo que no cabe pronunciarse en este momento al respecto.

Por la misma razón, debe desestimarse la causa de improcedencia hecha valer por el gobernador del Estado, relativa a la inexistencia de los actos controvertidos, toda vez que su análisis involucra el fondo del asunto.⁴

TERCERO.—**Oportunidad.** Enseguida se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

De conformidad con el artículo 21, fracción I,⁵ de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de éstos. Sin embargo, respecto a los actos omisivos, no se señala un plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras continúe la actitud omisa de la autoridad, dando

⁴ Sirve de apoyo la jurisprudencia: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis P./J. 92/99, consultable en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

lugar a consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día.

Por tanto, tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla, se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."⁶

Ahora bien, en el considerando anterior se determinó que los actos impugnados en la presente controversia constituyen omisiones cuya existencia se analizará en el fondo, por lo que independientemente de que queden demostradas o no, dada la naturaleza del planteamiento, la controversia debe considerarse oportuna.

CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i),⁷ de la Constitución Federal, el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco es ente legitimado para promover este medio de control constitucional.

En representación de dicho Municipio comparece José Luis Tostado Bastidas, con el carácter de síndico, cargo que acreditar con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de munícipes del Ayuntamiento

⁶ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.", Tesis P./J. 43/2003 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

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

de Zapopan, expedida por el Instituto Electoral y Participación Ciudadana el catorce de junio de dos mil quince.⁸

Al respecto, el artículo 52, fracción III,⁹ de la Ley del Gobierno y la administración pública municipal del Estado de Jalisco establece que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en las controversias o litigios en que éste sea parte.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción I¹⁰ y 11, párrafo primero,¹¹ de la ley reglamentaria de la materia, procede reconocer la legitimación del Municipio de Zapopan, Jalisco, para promover la presente controversia constitucional.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

En representación del poder demandado comparece Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, personalidad

⁸ A foja 49 del expediente principal.

⁹ **Artículo 52.** Son obligaciones del síndico:

"...

"III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales."

¹⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

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

"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, concurren 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."

que acreditó con el Bando Solemne que da a conocer la declaratoria de gobernador constitucional electo, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el dieciséis de febrero de dos mil trece.¹²

El artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Jalisco¹³ dispone que, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, por lo que debe concluirse que el referido funcionario cuenta con la legitimación procesal necesaria para comparecer en el presente juicio en representación del poder demandado.

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

No desvirtúa dicha conclusión, lo manifestado en su contestación de demanda en el sentido de que el Poder Ejecutivo carece de legitimación pasiva porque los actos que se reclaman derivan de una relación contractual que celebró "Servicios de Salud de Jalisco", en su carácter de Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal.

Sobre este tema, el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 26/99**,¹⁴ se pronunció en el sentido de que sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si se tiene la certeza de que es autónomo de los entes legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues en caso de que se encuentre subordinado jerárquicamente a otro ente o poder legitimado, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias, a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

En este sentido, no le asiste la razón al Poder Ejecutivo pues, de acuerdo con los artículos 2, 3 y 49¹⁵ de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Local en

¹² De fojas 325 a 332 del expediente principal.

¹³ "Artículo 36. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado."

¹⁴ Resuelta en sesión veinticuatro de agosto de dos mil. De este precedente derivó la tesis jurisprudencial P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". Consultable en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967.

¹⁵ "Artículo 2. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.

relación con los diversos 1 y 2¹⁶ de la Ley del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, esta Sala advierte que los Servicios de Salud Jalisco es un organismo público descentralizado perteneciente a la administración pública paraestatal, y que se encuentra bajo la dirección y coordinación de la Secretaría de Salud del Ejecutivo del Estado, por tal razón, el Poder Ejecutivo Local, se encuentra vinculado al cumplimiento del fallo que llegue a dictarse en este proceso constitucional en virtud de que el citado organismo está subordinado jerárquicamente a ese poder.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Adicionalmente a las causas de improcedencia que ya se han abordado en los considerandos anteriores, el Poder Ejecutivo del Estado señala que la controversia es improcedente porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto pues la falta de cumplimiento de los contratos de prestación de servicios subrogados por parte de los contratantes sería de la competencia de los tribunales civiles del fuero común.

"El gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la administración pública del Estado.

"La administración pública del Estado es el conjunto de dependencias y entidades públicas que señale la Constitución Política del Estado, las leyes que de ella emanen, la presente ley, y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado, jerárquicamente subordinados al gobernador del Estado como titular del Poder Ejecutivo del Estado, que lo auxilian en el ejercicio de sus funciones y facultades constitucionales y legales."

"**Artículo 3.** La administración pública del Estado se divide en:

"I. Administración pública centralizada, integrada por las dependencias; y,

"II. Administración pública paraestatal, integrada por las entidades."

"**Artículo 49.** La administración pública paraestatal se integra por las entidades, que son:

"I. Los organismos públicos descentralizados;

"II. Las empresas de participación estatal; y,

"III. Los fideicomisos públicos."

¹⁶ "**Artículo 1.** Servicios de Salud Jalisco, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, estará a cargo y bajo la dirección y coordinación del secretario de Salud del Ejecutivo del Estado; podrá establecer conforme a las necesidades, los planteles médicos y centros de salud en las regiones o Municipios dentro del territorio de esta entidad federativa.

"Para los efectos de la presente ley, deberá entenderse por:

"Organismo: Organismo público descentralizado denominado 'servicios de salud Jalisco'.

"Reglamento: Reglamento de la Ley del Organismo 'Servicios de Salud Jalisco'.

"Acuerdo de Coordinación: Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, entre los Ejecutivos Federal y el del Estado de Jalisco.

"Al organismo se integran las instituciones de salud dependientes de la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal que se localizan en esta entidad federativa; el Hospital Psiquiátrico de Jalisco, conforme al acuerdo de coordinación; y las instituciones de salud que posteriormente se determine."

"**Artículo 2.** El organismo es considerado como paraestatal y forma parte de la administración pública del Estado, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de esta entidad federativa."

Es **infundada** esta causa de improcedencia, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución Federal, no es necesario agotar ningún medio legal.

Con base en dicho criterio, si en el escrito de demanda el Municipio actor aduce que las omisiones que se acusan a la autoridad demandada le impiden continuar prestando los servicios de salud a los habitantes de su población, transgrediendo el derecho a la salud contemplado en el artículo 4o. constitucional, es indudable que no se actualiza la causa de improcedencia que alega el Poder Ejecutivo.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** La materia del presente asunto consiste en determinar si como lo afirma el Municipio actor, la autoridad demandada ha incurrido en las omisiones que se le atribuyen y, si ello resulta violatorio del ámbito competencial del Municipio.

Las omisiones que se atribuyen al Poder Ejecutivo de Jalisco consisten en:

(i) La falta de pago de los gastos excedentes generados en los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica celebrados en dos mil once, dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce; y,

(ii) La falta de formalización de los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, así como el respectivo pago por los servicios médicos prestados.

Asimismo, el Municipio actor hace resaltar que los fondos económicos para cubrir esas obligaciones provienen de las aportaciones federales del Ramo 33.

Al respecto, el Gobierno de Jalisco niega la existencia de las omisiones que se le acusan, en virtud de que, por una parte, cubrió en su integridad la contraprestación pactada en los contratos celebrados de dos mil once a dos mil catorce y no hay un convenio modificatorio de éstos en los cuales se reconoce pagar las cantidades excedentes que señala el Municipio actor. Y, por

otra parte, no puede presumirse la celebración tácita de los contratos de subrogación de servicios médicos para los años de dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, sin la autorización de la Junta de Gobierno del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Jalisco, única instancia facultada para ello. Asimismo, resulta errónea la apreciación del Municipio actor respecto de la fuente de los recursos económicos que se utilizaron para sufragar los contratos de subrogación de servicios, puesto que no tiene el carácter de aportaciones federales del ramo 33 sino que provienen del Sistema de Protección Social en Salud.

Efectivamente la problemática en este asunto deriva de atribuciones ejercidas por el Municipio actor en el contexto del **Sistema de Protección Social en Salud** –establecido en el título tercero Bis de la Ley General de Salud– el cual es un mecanismo por el cual el Estado garantiza a las personas el acceso efectivo a los servicios médicos-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.¹⁷

Las acciones en el seno de dicho sistema son ejecutadas tanto por el Ejecutivo Federal como por las entidades federativas, en términos de la distribución competencial prevista en el artículo 77 Bis 5 de la ley general en comentario¹⁸ –vigente al momento de la celebración de los contratos de subrogación

¹⁷ **Artículo 77 Bis 1.** Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

"La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

"Las disposiciones reglamentarias establecerán los criterios necesarios para la secuencia y alcances de cada intervención que se provea en los términos de este título."

¹⁸ **Artículo 77 Bis 5.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en la ejecución de las acciones de protección social en salud quedará distribuida conforme a lo siguiente:

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

"...

"III. En su función rectora constituir, administrar y verificar el suministro puntual de la previsión presupuestal que permita atender las diferencias imprevistas en la demanda esperada de servicios a que se refiere el artículo 77 Bis 18 y el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos establecido en el artículo 77 Bis 29;

"IV. Transferir con oportunidad a las entidades federativas, los recursos que les correspondan para operar, por conducto de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, las acciones

de servicios–, del cual destaca: **(i)** que corresponde al Ejecutivo Federal –por conducto de la Secretaría de Salud–, transferir a las entidades federativas los recursos que les correspondan para operar, por conducto de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, las acciones del Sistema de Protección Social en Salud; y, **(ii)** que a los gobiernos de las entidades federativas les corresponde aplicar los recursos que sean transferidos por la Federación y las aportaciones propias para la ejecución de las acciones del citado sistema.¹⁹

del Sistema de Protección Social en Salud, en los términos del artículo 77 Bis 15 y demás disposiciones aplicables del capítulo III de este título;

"V. Elaborar el modelo y promover la formalización de los acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo 77 Bis 6 de esta ley;

"...

"B) Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales:

"I. Proveer los servicios de salud en los términos de este título y demás disposiciones de esta ley, así como de los reglamentos aplicables, disponiendo de la capacidad de insumos y del suministro de medicamentos necesarios para su oferta oportuna y de calidad;

"...

"IV. Programar, de los recursos a que se refiere el capítulo III de este título, aquellos que sean necesarios para el mantenimiento, desarrollo de infraestructura y equipamiento conforme a las prioridades que se determinen en cada entidad federativa, en congruencia con el plan maestro que se elabore a nivel nacional por la Secretaría de Salud;

"...

"VII. Adoptar esquemas de operación que mejoren la atención, modernicen la administración de servicios y registros clínicos, alienten la certificación de su personal y promuevan la certificación de establecimientos de atención médica; para tal efecto podrán celebrar convenios entre sí y con instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud con la finalidad de optimizar la utilización de sus instalaciones y compartir la prestación de servicios, en términos de las disposiciones y lineamientos aplicables;

"IX. Promover la participación de los Municipios en los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud y sus aportaciones económicas mediante la suscripción de convenios, de conformidad con la legislación estatal aplicable."

¹⁹ "Artículo 77 Bis 10. Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud se ajustarán a las bases siguientes:

"I. Tendrán a su cargo la administración y gestión de los recursos que en términos de los capítulos III y IV de este título, se aporten para el financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud; en el caso de los recursos transferidos por la federación a que se refiere el artículo 77 Bis 15, fracción I de esta ley, deberán abrir cuentas bancarias productivas específicas para su manejo;

"II. Verificarán que se provean de manera integral los servicios de salud, los medicamentos y demás insumos para la salud asociados, siempre que los beneficiarios cumplan con sus obligaciones;

"III. Fortalecerán el mantenimiento y desarrollo de infraestructura en salud, a partir de los recursos que reciban en los términos de este título, destinando los recursos necesarios para la inversión en infraestructura médica, de conformidad con el plan maestro que para el efecto elabore la Secretaría de Salud;

"IV. Deberán rendir cuentas y proporcionar la información establecida respecto a los recursos que reciban, en los términos de esta ley y las demás aplicables, y

"V. Las demás que se incluyan en los acuerdos de coordinación que se celebren."

En cuanto al financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud, de los artículos 77 Bis 11, 77 Bis 12, 77 Bis 13, 77 Bis 15 y 77 Bis 16²⁰ de la ley

²⁰ **Artículo 77 Bis 11.** El Sistema de Protección Social en Salud será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los beneficiarios en los términos de este capítulo y el capítulo V."

Artículo 77 Bis 12. El Gobierno Federal cubrirá anualmente una cuota social por cada persona afiliada al Sistema de Protección Social en Salud, la cual será equivalente al 3.92 por ciento de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal. La cantidad resultante se actualizará anualmente de conformidad con la variación anual observada en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

"Para los efectos de este artículo, la fecha de inicio para el cálculo de la actualización conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor será el primero de enero de 2009 y el salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal que se tomará en cuenta como punto de partida será el de ese mismo año.

"La aportación a que se refiere este artículo se entregará a los Estados y al Distrito Federal cuando cumplan con lo previsto en el artículo siguiente."

Artículo 77 Bis 13. Para sustentar el Sistema de Protección Social en Salud, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal efectuarán aportaciones solidarias por persona beneficiaria conforme a los siguientes criterios:

"I. La aportación mínima de los Estados y del Distrito Federal por persona será equivalente a la mitad de la cuota social que se determine con base en el artículo anterior, y

"II. La aportación solidaria por parte del Gobierno Federal se realizará mediante la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona de conformidad con la fórmula establecida en las disposiciones reglamentarias de esta ley. Dicha aportación deberá representar al menos una y media veces el monto de la cuota social que se fija en el artículo anterior.

"La fórmula a que hace referencia la fracción II de este artículo incorporará criterios compensatorios con base en el perfil de las necesidades de salud, la aportación económica estatal y el desempeño de los servicios estatales de salud.

"La Secretaría de Salud definirá las variables que serán utilizadas para establecer cada uno de los criterios compensatorios y determinará el peso que tendrá cada uno de ellos en la asignación por fórmula. Asimismo, proporcionará la información de las variables utilizadas para el cálculo.

"Los términos bajo los cuales se hará efectiva la concurrencia del Gobierno Federal y Estatal para cubrir la aportación solidaria se establecerán en los acuerdos de coordinación a que hace referencia el artículo 77 Bis 6 de la ley."

Artículo 77 Bis 15. El Gobierno Federal transferirá a los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal los recursos que por concepto de cuota social y de aportación solidaria le correspondan, con base en los padrones de familias incorporadas, que no gocen de los beneficios de las instituciones de seguridad social, validados por la Secretaría de Salud."

Artículo 77 Bis 16. Los recursos de carácter federal a que se refiere el presente título, que se transfieran a los Estados y al Distrito Federal no serán embargables, ni los Gobiernos de los Estados podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos, afectarlos en garantía, ni destinarlos a fines distintos a los expresamente previstos en el mismo.

"Dichos recursos se administrarán y ejercerán por los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para el efecto. Los Gobiernos de los Estados deberán registrar estos recursos como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en el presente título.

"El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este capítulo se realizará conforme a los términos establecidos en el capítulo VII de este título."

general en la materia, 77 del reglamento en materia de protección social en salud²¹ y, 25 y 29 de la Ley de Coordinación Fiscal,²² se advierte lo siguiente:

- Que será financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los beneficiarios del sistema.

- Que las cuotas sociales y de aportación solidaria que le correspondan a la Federación deben estar identificadas en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda, y serán transferidas a los Gobiernos Estatales con cargo al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona.

- Que el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud es uno de los fondos que integran las aportaciones federales que se transfieren a los

²¹ **Artículo 77.** Las erogaciones del Gobierno Federal relacionadas con el sistema deberán estar específicamente identificadas en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda. "Los porcentajes de los recursos del sistema que serán transferidos a las entidades federativas por conceptos de cuota social y aportación solidaria bajo las modalidades establecidas en el artículo 77 Bis 15 de la ley, se establecerán en los lineamientos que al efecto emitan la Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de dicho artículo.

"La programación, presupuestación, ejercicio, control, supervisión y fiscalización de los recursos federales vinculados con el sistema estará sujeta a lo establecido en los artículos 77 Bis 5, inciso B), fracción VIII, 77 Bis 16, 77 Bis 31, incisos B) y C) y 77 Bis 32 de la ley, en el presente reglamento y a lo señalado en los diversos ordenamientos aplicables en la materia."

²² **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 transfiera 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:

"I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

"II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

"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;

"V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

"VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

"VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

"VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

"Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente capítulo.

"El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta ley."

Artículo 29. Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen."

Gobiernos Estatales, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada tipo de aportación.

- Que los Gobiernos Estatales se encargan de administrar y ejercer dichos recursos conforme a las propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto.

En este contexto, la Secretaría de Salud Federal y el Estado de Jalisco celebraron **un acuerdo de coordinación publicado el dos de enero de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación**,²³ con el objeto de establecer las bases, compromisos y responsabilidades para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud en dicha entidad federativa.²⁴

En las cláusulas de dicho convenio, se reiteran las atribuciones de la Ley General de Salud referentes a que la Federación transferirá sus aportaciones y cuotas sociales a los Estados, que se encargarán de aplicarlos para la prestación de servicios de salud.²⁵

²³ Con motivo de la reforma a la Ley General de Salud publicada el cuatro de junio de dos mil once que pretendió fortalecer el funcionamiento del Sistema de Protección Social en Salud, la Secretaría de Salud y el Estado de Jalisco celebraron un nuevo acuerdo de coordinación para la ejecución de dicho sistema, que fue publicado el catorce de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación.

²⁴ **"Primera.** El presente Acuerdo de Coordinación, en lo sucesivo el acuerdo, tiene por objeto establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la ejecución en 'el Estado', del Sistema de Protección Social en Salud, en adelante SPSS, en los términos de la Ley General de Salud, en adelante la ley, su reglamento en materia de Protección Social en Salud, en adelante el reglamento, y demás disposiciones aplicables, para lo cual las partes se sujetarán a lo previsto en este acuerdo y los anexos que forman parte integral del mismo."

²⁵ **"Segunda.** Para la ejecución del presente acuerdo, salud se compromete a:

"I. Establecer, desarrollar, coordinar y supervisar las bases para la regulación del Régimen Estatal de Protección Social en Salud, en adelante el régimen estatal en el Estado, con base en el plan estratégico de desarrollo del SPSS y aplicar, en su caso, las medidas correctivas que sean necesarias, tomando en consideración la opinión de el Estado;

"II. Difundir y asesorar a el Estado en el cumplimiento de los lineamientos que emita para la integración y administración del padrón de beneficiarios;

"III. Dar a conocer y orientar a el Estado en la aplicación del instrumento para evaluar la capacidad de pago de las familias beneficiarias residentes en el Estado para efectos del pago de la cuota familiar;

"IV. Coordinar con el Estado la elaboración y publicidad de los materiales de sensibilización, difusión, promoción y metodología de capacitación que se utilizarán en la operación del SPSS;

"V. Realizar la transferencia de recursos que correspondan a la Federación para la ejecución en 'el Estado del SPSS, conforme a lo señalado en la ley, el reglamento y el presente acuerdo;

"VI. Coadyuvar en la consolidación del SPSS en el Estado llevando a cabo las acciones necesarias para evaluar la capacidad, seguridad y calidad de los prestadores de servicios del mismo, a través de la acreditación correspondiente;

"VII. Llevar a cabo en coordinación con 'el Estado', el seguimiento, control y evaluación integral de la operación del SPSS en la entidad, y coadyuvar en la fiscalización de los fondos que lo

sustenten, incluyendo aquellos recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura y equipamiento;

"VIII. Administrar el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y la Previsión Presupuestal que se constituyan, en los términos de la ley y el reglamento;

"IX. Elaborar y difundir, a el Estado, en coordinación con los Servicios Estatales de Salud, el Plan Maestro de Infraestructura, de aplicación en toda la República, y participar en los términos de las disposiciones jurídicas específicas aplicables a la expedición de los certificados de necesidad, y

"X. Coadyuvar con el Estado en la operación de un sistema de compensación económica que facilite el intercambio de servicios con los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud de otras entidades federativas."

"Tercera. Para la ejecución del presente acuerdo, el Estado se compromete a:

"I. Realizar las acciones jurídicas que sean necesarias para constituir el régimen estatal en el Estado, en un plazo que no exceda de tres meses calendario a partir de la suscripción de este instrumento;

"II. Llevar a cabo las acciones de identificación de grupos de familias a beneficiar, de promoción y de difusión, así como de incorporación de familias a los beneficios que en materia de protección social en salud se provean por el Estado;

"III. Administrar el padrón de beneficiarios de el Estado en los términos de las disposiciones aplicables y proveer a salud los elementos necesarios para la integración del padrón nacional;

"IV. Prestar los servicios de salud a que se refiere la cláusula cuarta del acuerdo, así como disponer de los recursos humanos y del suministro de insumos y medicamentos para su oferta oportuna y de calidad;

"V. Apoyar a los solicitantes de incorporación al SPSS en la obtención de actas de nacimiento y Clave Única de Registro de Población, para favorecer la afiliación;

"VI. Realizar la evaluación de la capacidad económica de las familias, conforme a los lineamientos que fije salud, para establecer el nivel de cuota familiar que les corresponda, e identificar a aquellas familias sujetas al esquema no contributivo;

"VII. Remitir a salud, en los primeros quince días naturales de cada trimestre calendario, la información de las familias incorporadas al padrón del SPSS en el trimestre anterior, que incluya la cantidad de familias afiliadas y su vigencia, así como el monto aportado por concepto de cuotas familiares;

"VIII. Aplicar los recursos destinados a infraestructura, con base en el plan maestro a que se refiere el artículo 77 Bis 10 de la ley;

"IX. Aplicar los recursos que se reciban por concepto de cuota social, aportación solidaria federal y estatal, así como la cuota familiar de conformidad con lo señalado en la ley, el reglamento y el presente acuerdo;

"X. Incluir como parte del proyecto de presupuesto de egresos que presente el Ejecutivo Local para su aprobación en cada ejercicio fiscal al Congreso de la entidad, cuando menos el monto equivalente a los recursos que para salud se destinaron en el ejercicio fiscal anterior;

"XI. Verificar que las quejas que los beneficiarios del SPSS presenten derivadas de la prestación de los servicios sean atendidas y, en su caso, aplicar las medidas correctivas necesarias;

"XII. Facilitar el intercambio de servicios con los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud de otras entidades federativas que se adhieran al SPSS mediante la suscripción de los acuerdos de coordinación para el efecto con la Federación;

"XIII. Aplicar las cuotas de recuperación vigentes para las intervenciones no consideradas en el SPSS, conforme al mismo nivel de tabulador socioeconómico que para la familia beneficiaria se hubiera fijado;

"XIV. Dar continuidad a la atención médica de las familias no incorporadas al SPSS, y

"XV. Cumplir con la ley, el reglamento y las demás disposiciones que emita salud con base en aquéllas."

"Séptima. Salud promoverá la transferencia a el Estado de los recursos por concepto de:

"I. Asignación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad, de conformidad con lo que establece la ley y el reglamento;

Asimismo, se advierte que el Estado de Jalisco garantizará la prestación de los servicios de salud a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud, ya sea de forma directa en los establecimientos para la atención médica del Estado, o bien de forma indirecta en los establecimientos de atención médica de otras entidades federativas o de instituciones del Sistema Nacional de Salud.²⁶

"II. Cuota social y aportación solidaria federal, de conformidad con lo establecido en la ley, el reglamento y con las metas anuales de incorporación de familias al SPSS especificadas en el anexo II del presente acuerdo. La ministración de estos recursos requiere de la conciliación correspondiente con el padrón durante el transcurso del año, que se realice de conformidad con lo establecido en la ley y el reglamento, y

"III. Recursos para mantener la continuidad de la atención de las familias aún no afiliadas al SPSS, con base en los recursos presupuestales federales disponibles para el ejercicio fiscal en curso, de conformidad con lo que fijen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"La asignación de estos recursos se especificará en el anexo III del presente acuerdo. salud, transferirá a el Estado, los recursos por concepto de aportación solidaria federal y por concepto de cuota social, previa verificación del ejercicio de la aportación solidaria estatal y el Estado realizará la aportación solidaria estatal, conforme a lo acordado en el anexo III del presente acuerdo.

"Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, conciliará, al término de cada trimestre y previo al envío de recursos subsecuentes, el monto de recursos transferidos con base en el padrón vigente de beneficiarios de el Estado de conformidad con el reglamento.

"En caso de que el Estado desee incorporar un número superior de familias a las estimadas para cada año, conforme lo pacten las partes en el anexo II, se requiere del acuerdo expreso y por escrito de las mismas conforme lo permita la sustentabilidad financiera del SPSS."

"**Octava.** Los recursos federales transferidos a el Estado con motivo de la celebración del presente Acuerdo, no podrán ser destinados a fines distintos a los expresamente previstos en el mismo. Dichos recursos se registrarán conforme a la naturaleza del mismo."

²⁶ "**Cuarta.** El Estado garantizará la prestación de los siguientes servicios de salud:

"I. A los beneficiarios del SPSS:

"a) Los contemplados en el catálogo de servicios esenciales, así como los medicamentos asociados a esos tratamientos, mismos que deberán estar incluidos dentro del cuadro básico y el catálogo de medicamentos del sector salud, y

"b) Los cubiertos por el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, conforme lo establezca la ley y el reglamento.

"II. Los servicios de salud a la comunidad conforme lo determinen la ley y el reglamento.

"El Estado podrá establecer conjuntos complementarios de servicios considerando las necesidades específicas de grupos poblacionales, factores de acceso geográfico, condiciones climatológicas, culturales y otros aspectos de la problemática local de salud, mismos que serán financiados con recursos propios de el Estado, distintos a los de la aportación solidaria estatal.

"La prestación de los servicios señalados en las fracciones I y II de esta cláusula se hará conforme al conjunto de servicios especificado en el anexo I del presente acuerdo. Asimismo, la inclusión de servicios complementarios por parte de el Estado deberá señalarse de manera expresa en dicho anexo."

"**Quinta.** La prestación de los servicios de salud materia del presente acuerdo será coordinada por el régimen estatal, a través de los establecimientos para la atención médica de el Estado o de otros prestadores de servicios del Sistema Nacional de Salud, que estén acreditados por salud, conforme a lo establecido por la ley y el reglamento.

"**Décima cuarta.** El Estado brindará los servicios de salud a la persona objeto del SPSS a los beneficiarios de forma directa, a través de los establecimientos para la atención médica de el

Incluso se establece como mecanismo de colaboración e integración, la participación de los Municipios en el Sistema de Protección Social en Salud.²⁷

En este contexto, a fin de verificar la existencia de las omisiones que aduce el Municipio actor, resulta necesario precisar los antecedentes y las constancias que obran en el expediente:

1. El diecinueve de septiembre de dos mil once se publicó en la Gaceta Municipal el reglamento del Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud del Municipio de Zapopan", en cuyo artículo 1²⁸ dispone la creación de ese organismo perteneciente a la administración pública del Municipio de Zapopan, que se constituye en el instrumento a través del cual ese Municipio cumple con su responsabilidad de salvaguardar el derecho a la salud. Para ejecutar tal objetivo destacan, entre sus atribuciones contempladas en el artículo 7²⁹

Estado, o de forma indirecta, a través de los establecimientos de atención médica de otras entidades federativas o de otras instituciones del Sistema Nacional de Salud, mediante el sistema de referencia y contrarreferencia convenido con los prestadores de servicios.

"Para tal efecto, 'el Estado' celebrará, con base en el modelo que al efecto emita salud, convenios de colaboración interestatal e interinstitucional, a través de los cuales realizará el intercambio de información y servicios dentro del SPSS."

²⁷ "Décima quinta. El Estado promoverá la participación de los Municipios de su entidad en el SPSS, conforme a las disposiciones que resulten aplicables."

²⁸ "Artículo 1. Se crea el organismo público descentralizado de la administración municipal, denominado 'Servicios de Salud del Municipio de Zapopan', sectorizado a la Coordinación General de Construcción de Comunidad, es reconocido como persona moral de conformidad con el derecho público y se denota de personalidad jurídica y patrimonio propio. Este reglamento tiene por objeto normar su constitución y operación."

²⁹ "Artículo 7. El Organismo Público Descentralizado 'Servicios de Salud del Municipio de Zapopan', en el ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus fines tiene como objetivos y atribuciones principales:

"I. Conformar el Sistema Municipal de Salud y coadyuvar a la consolidación y funcionamiento de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud;

"II. Organizar, administrar y operar servicios de salud a la población abierta en el Municipio de Zapopan, Jalisco, de conformidad con este reglamento;

"III. Intervenir en la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y en la definición de la política social del Municipio, en materia de salud;

"IV. Definir programas y acciones en materia de salud pública en el Hospital General de Zapopan y en las unidades de salud que integran el organismo, cuidando no se contrapongan a las disposiciones del presente ordenamiento, ni a los acuerdos de coordinación o descentralización que se suscriban;

"V. Participar en la prevención de enfermedades mediante campañas de vacunación permanente, en coordinación con las dependencias estatales y federales;

"VI. Incrementar la capacidad y mejorar la calidad de la atención médica y demás servicios de salud que otorgue el organismo, coadyuvando con las instancias gubernamentales de la materia, garantizando el acceso a los servicios de salud a toda la población;

"VII. Los servicios médicos deben prestarse sin discriminación alguna, en forma eficiente, con calidad humanística, científica y ética;

de su reglamento, organizar, administrar y operar servicios de salud a la población de Zapopan; y, suscribir convenios de apoyo e intercambio con instituciones de salud.

2. El Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud Jalisco" se creó mediante ley publicada el diez de abril de mil novecientos noventa y siete en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, adscrito a la administración pública estatal bajo la dirección y coordinación del secretario de Salud del Ejecutivo del Estado.³⁰ Para ejecutar la prestación de servicios de salud a la población en el Estado, el organismo le corresponde de acuerdo con el artículo 3³¹ de su ley, organizar y operar en la entidad los servicios de salud en materia

"VIII. Suscribir convenios de apoyo e intercambio con instituciones de salud o educativas con el objeto de realizar cursos de enseñanza, investigación o especialización del personal del organismo o para quienes aspiren a ingresar a él;

"IX. Fortalecer la participación de la comunidad en los servicios de salud;

"X. Administrar los recursos humanos adscritos a la institución, así como los elementos patrimoniales y financieros con eficiencia y apego a la normatividad aplicable;

"XI. Establecer el servicio civil de carrera, para propiciar el desarrollo profesional y humano del personal que labora en los servicios de salud municipales;

"XII. Prestar servicios médico asistenciales a los servidores públicos del Municipio, en los términos y condiciones que se establezcan por los acuerdos y convenios específicos que celebre la administración municipal; y

"XIII. Prestar los servicios y realizar las actividades que resulten necesarias para cumplir con los objetivos del presente ordenamiento, leyes, normas, políticas, programas y campañas en materia de salud."

³⁰ **Artículo 1.** Servicios de Salud Jalisco, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, estará a cargo y bajo la dirección y coordinación del secretario de Salud del Ejecutivo del Estado; podrá establecer conforme a las necesidades, los planteles médicos y centros de salud en las regiones o Municipios dentro del territorio de esta entidad federativa.

"Para los efectos de la presente ley, deberá entenderse por:

"Organismo: Organismo público descentralizado denominado 'Servicios de Salud Jalisco'.

"Reglamento: Reglamento de la Ley del Organismo 'Servicios de Salud Jalisco'.

"Acuerdo de Coordinación: Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, entre los Ejecutivos Federal y el del Estado de Jalisco.

"Al Organismo se integran las instituciones de salud dependientes de la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal que se localizan en esta entidad federativa; el Hospital Psiquiátrico de Jalisco, conforme al Acuerdo de Coordinación; y las instituciones de salud que posteriormente se determine."

³¹ **Artículo 3.** El organismo tendrá por objeto prestar servicios de salud a la población en esta entidad federativa, en cumplimiento de lo dispuesto por las leyes general y estatal de salud, y a lo relativo del Acuerdo de Coordinación.

"El organismo tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Organizar y operar en el Estado de Jalisco los servicios de salud dirigidos a la población en materia de salubridad general y local, debiendo observar lo que establece el acuerdo de coordinación, y apoyar en la organización del Sistema Estatal de Salud en los términos de las leyes general y estatal de salud.

de salubridad general y local; así como celebrar los convenios, contratos y acuerdos con los sectores públicos, social y privado, productivos de bienes y servicios, así como con instituciones.

3. El uno de enero de dos mil once, los Organismos Públicos Descentralizados "Servicios de Salud Jalisco" y "Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" celebraron un contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica de segundo nivel y urgencias³² para atender a **los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud**, en virtud de que Servicios de Salud Jalisco no contaba con la infraestructura suficiente para prestar el servicio y por el incremento de afiliados a dicho sistema. Los contratantes pactaron que la vigencia del contrato iniciaría del uno de enero de dos mil once al treinta

"II. Realizar todas aquellas acciones tendientes a garantizar el derecho a la protección de la salud de los habitantes de esta entidad federativa.

"III. Proponer y fortalecer la participación de la comunidad en los servicios de salud.

"IV. Conocer y aplicar la normatividad general en materia de salud, tanto nacional como internacional, a fin de proponer a su cabeza de sector, adecuaciones a la normatividad estatal y a los esquemas, para lograr su correcto cumplimiento.

"V. Efectuar todas aquellas acciones que sean necesarias para mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud en el Estado.

"VI. Promover la ampliación de la cobertura en la prestación de los servicios en su materia, apoyando los programas que para tal efecto elabore la Secretaría de Salud del Ejecutivo del Gobierno Federal.

"VII. Impulsar, apoyar y capacitar a profesionales, especialistas, técnicos y auxiliares de las ramas médica, paramédica, afín y administrativa en la entidad, que desempeñen sus labores, sean asignados o coadyuven en los programas de dicho organismo; asimismo llevar a cabo actividades de investigación científica y docencia de pre y posgrado, de conformidad con las leyes y ordenamientos respectivos.

"VIII. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes, la investigación, estudio y análisis de los distintos ámbitos y aspectos específicos en materia de salud.

"IX. Difundir en general entre la población de la entidad y en especial entre las autoridades correspondientes, mediante publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realiza.

"X. Administrar sus recursos humanos, así como los materiales y financieros que conformen su patrimonio, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, y a lo establecido en el acuerdo de coordinación.

"XI. Celebrar convenios, contratos y acuerdos con los sectores público, social y privado, productivos de bienes y servicios, así como con instituciones, conforme lo dispuesto por la normatividad aplicable.

"XII. Vigilar la aplicación de la normatividad en materia laboral, federal y estatal, en beneficio de sus trabajadores.

"XIII. Las demás que esta ley y otras disposiciones legales le confieran para el cumplimiento de su objeto."

³² El contrato de prestación de servicios subrogados y sus anexos celebrado en dos mil once, se encuentra en fojas 54 a 92, y otro ejemplar en foja 351 a 389 del expediente principal.

y uno de diciembre de esa anualidad; asimismo que la cantidad total que Servicios de Salud Jalisco sufragaría por los servicios prestados sería de \$49'999,999.68 que no podría variar por las partes, entregando para tal efecto un anticipo del 50% que se destinaría para realizar mejoras en las unidades médicas, adquisición de medicamentos y material de curación, así como equipo e instrumentos médicos. Además, se especificó que Servicios de Salud del Municipio de Zapopan debía comprobar los servicios prestados a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud, en términos de la cláusula octava,³³ para recibir el pago correspondiente.

4. El uno de enero de dos mil doce, los Organismos Públicos Descentralizados "Servicios de Salud Jalisco" y "Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" celebraron, de nueva cuenta, un contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica de segundo nivel y urgencias³⁴ para atender a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud para dos mil doce, bajo condiciones similares a las pactadas en dos mil once, señalando el monto de \$49'999,999.68 pesos como cantidad total que se pagaría, y entregando un anticipo del 50% de éste.

5. El veinte de marzo de dos mil trece, Servicios de Salud Jalisco y Servicios de Salud del Municipio de Zapopan celebraron un contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica de segundo nivel y urgencias³⁵ para atender a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud para el año dos mil trece, cuya vigencia iniciaría a partir del uno de enero y concluiría el treinta y uno de diciembre de ese año, no obstante la fecha de suscripción del contrato. Asimismo, se pactó la cantidad de \$79'999,999.72 pesos como

³³ "Octava. Comprobación de los servicios. Los servicios otorgados a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud, deberán ser comprobados mediante oficio que incluya el soporte físico del acuerdo a la documentación solicitada por 'el organismo' y el soporte electrónico mediante el formato establecido como anexo 5 del presente instrumento, durante los primeros diez días hábiles del mes inmediato posterior al que fueron otorgados dichos servicios; en caso de que 'el subrogatario' incurra en falta o mora en la comprobación de los servicios por dos o más plazos establecidos, se le apercibirá por escrito para que lo realice en un término no mayor a cinco días hábiles posteriores, considerándose dicha comprobación como extemporánea, misma que pudiera conllevar a mora en el pago sin responsabilidad para el 'el organismo'. "Aquellas observaciones físicas o electrónicas que con motivo de la comprobación de los servicios otorgados emita 'el organismo' deberán ser atendidas y esclarecidas por 'el subrogatario' en un plazo no mayor a diez días hábiles por el medio que para el efecto se establezca y en su caso mediante el envío que realice 'el subrogatario' de la documentación física que le sea solicitada por 'el organismo'."

³⁴ El contrato de prestación de servicios subrogados y sus anexos celebrado en dos mil doce, se encuentra en fojas 93 a 122, y otro ejemplar en foja 390 a 442 del expediente principal.

³⁵ El contrato de prestación de servicios subrogados y sus anexos celebrado en dos mil trece, se encuentra en fojas 124 a 166, y otro ejemplar en foja 443 a 487 del expediente principal.

monto máximo del contrato y se especificó la entrega de un anticipo del 25% de éste.

6. El trece de agosto de dos mil catorce, los Servicios de Salud Jalisco y Servicios de Salud del Municipio de Zapopan suscribieron otro contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica de primero, segundo nivel y urgencias³⁶ para atender a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud para el año dos mil catorce, cuya vigencia iniciaría a partir del uno de enero y concluiría el treinta y uno de diciembre de ese año, no obstante la fecha de suscripción del contrato. Asimismo, se pactó la cantidad de \$89'999,998.96 pesos como monto máximo del contrato y se especificó la entrega de un anticipo del 50% de éste.

7. Durante la vigencia de los contratos de subrogación, Servicios de Salud de Jalisco cubrió los siguientes montos con motivo de los servicios prestados por Servicios de Salud del Municipio de Zapopan:

- Acuse de recibo de cheque No. 3154, de veintitrés de agosto de dos mil once, por concepto de "Gasto Directo Fact. 143, de OPD Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$1'948, 980.00 pesos.³⁷

- Acuse de recibo de cheque No. 3188, de siete de septiembre de dos mil once, por concepto de "Gasto Directo Fact. 141, de OPD. Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$468,575.00 pesos.³⁸

- Acuse de recibo de cheque No. 173, de veinticuatro de noviembre de dos mil once, por concepto de "Gasto Directo Fact. 351, de O.P.D. Servicios de Salud Jalisco" por la cantidad de \$24'999,999.84.00 pesos.³⁹

- Acuse de recibo de cheque No. 274, de doce de diciembre de dos mil once, por concepto de "Gasto Directo Fact. 177, de OPD Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$842,057.00 pesos.⁴⁰

- Acuse de recibo de cheque No. 275, de doce de diciembre de dos mil once, por concepto de "Gasto Directo Fact. 140, de OPD Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$2'157,943.00 pesos.⁴¹

³⁶ El contrato de prestación de servicios subrogados y sus anexos celebrado en dos mil catorce, se encuentra en fojas 167 a 260, y otro ejemplar en foja 488 a 574 del expediente principal.

³⁷ A foja 576 del expediente principal.

³⁸ A foja 577 del expediente principal.

³⁹ A foja 578 del expediente principal.

⁴⁰ A foja 579 del expediente principal.

⁴¹ A foja 580 del expediente principal.

- Acuse de recibo de cheque No. 497, de treinta de mayo de dos mil doce, por concepto de "Gto. Dir. FCT. 551-553, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$12'643,151.00 pesos.⁴²

- Acuse de recibo de cheque No. 499, de treinta de mayo de dos mil doce, por concepto de "Gto. Dir. FCT. 554,55, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$9'811,504.00 pesos.⁴³

- Reporte de transferencias SPEI, de diecinueve de octubre de dos mil doce, en el que Servicios de Salud ordena la transferencia a favor de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan la cantidad de \$25'000,000.00.⁴⁴

- Acuse de recibo de cheque No. 455, de veinticinco de octubre de dos mil doce, por concepto de "Gto. Dir. Fact. 795, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$2'545,235.00 pesos.⁴⁵

- Acuse de recibo de cheque No. 734, de catorce de diciembre de dos mil doce, por concepto de "Gto. Dir. Fact. 352, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$15'777,839.00 pesos.⁴⁶

- Acuse de recibo de cheque No. 897, de treinta y uno de diciembre de dos mil doce por concepto de "Gto. Dir. Fact. 891,903, Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$5'402,448.00 pesos.⁴⁷

- Acuse de recibo de cheque No. 59, de dos de abril de dos mil trece, por concepto de "Gto. Directo Fact. 933, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$3'328,719.00 pesos.⁴⁸

- Acuse de recibo de cheque No. 82, de diez de abril de dos mil trece, por concepto de "Gasto Dir. FCT. 958, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$490,993.00 pesos.⁴⁹

⁴² A foja 581 del expediente principal.

⁴³ A foja 582 del expediente principal.

⁴⁴ A foja 583 del expediente principal.

⁴⁵ A foja 584 del expediente principal.

⁴⁶ A foja 585 del expediente principal.

⁴⁷ A foja 586 del expediente principal.

⁴⁸ A foja 587 del expediente principal.

⁴⁹ A foja 588 del expediente principal.

- Acuse de recibo de cheque No. 132, de diez de mayo de dos mil trece, por concepto de "Recurso para Pago de Servicios Municipales de Zapopan, Jalisco" por la cantidad de \$5'000,000.00 pesos.⁵⁰

- Acuse de recibo de cheque No. 255, de trece de agosto de dos mil trece, por concepto de "Pago de Servicios Subrogados" por la cantidad de \$20'000,000.00 pesos.⁵¹

- Acuse de recibo de cheque No. 403, de cinco de noviembre de dos mil trece, por concepto de "Pago por Servicios Subrogados" por la cantidad de \$20'000,000.00 pesos.⁵²

- Acuse de recibo de cheque No. 528, de treinta y uno de diciembre de dos mil trece, por concepto de "Pago de Servicios Subrogados" por la cantidad de \$22'654,380.00 pesos.⁵³

- Acuse de recibo de cheque No. 718, de veintiocho de abril,⁵⁴ por concepto de "Gto. Dir. FCT.142, 1370 de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$147,085.00.⁵⁵

- Acuse de recibo de cheque No. 719, de veintiocho de abril de dos mil catorce, por concepto de "Gasto Directo Fact. 1404, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$4'251,951.00 pesos.⁵⁶

- Acuse de recibo de cheque No. 720, de veintiocho de abril de dos mil catorce, por concepto de "Gasto Directo Fact. 1406-1407, de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$16'588,195.00 pesos.⁵⁷

- Acuse de recibo de cheque No. 301, de ocho de octubre de dos mil catorce, por concepto de "Servicios Subrogados a Cta. de Fact." por la cantidad de \$25'000,000.00 pesos.⁵⁸

⁵⁰ A foja 589 del expediente principal.

⁵¹ A foja 590 del expediente principal.

⁵² A foja 591 del expediente principal.

⁵³ A foja 592 del expediente principal.

⁵⁴ Sin año visible.

⁵⁵ A foja 593 del expediente principal.

⁵⁶ A foja 594 del expediente principal.

⁵⁷ A foja 595 del expediente principal.

⁵⁸ A foja 596 del expediente principal.

- Acuse de recibo de cheque No. 356, de seis de noviembre de dos mil catorce, por concepto de "Pago a Cuenta de Facturas. Servicios de Salud del Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$35'000,000.00 pesos.⁵⁹

8. En el año dos mil quince, Servicios de Salud del Municipio de Zapopan continuó prestando en sus instalaciones diversos servicios de salud a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud, desde el dos de marzo hasta el trece de diciembre de esa anualidad, recibiendo la cantidad de \$25'000,000.00 pesos por parte de Servicios de Salud Jalisco para sufragar dichos servicios. Al respecto obran en autos los siguientes documentos:

- Relación de ingresos de pacientes a las instalaciones que cuenta Servicios de Salud del Municipio de Zapopan, en la que se plasma, entre otras cosas, nombre del beneficiario, diagnóstico clínico, servicio médico prestado, fechas de ingreso y egreso del paciente, así como los costos del servicio.⁶⁰

- Acuse de recibo de cheque No. 127, de siete de mayo de dos mil quince, por concepto de "A cuenta de facturas" por la cantidad de \$5'000,000.00 pesos.⁶¹

- Acuse de recibo de cheque No. 331, de diez de agosto de dos mil quince, por concepto de "Servicios Subrogados, Municipio de Zapopan" por la cantidad de \$20'000,000.00 pesos.⁶²

Con base en el material probatorio detallado, esta Primera Sala procede a determinar si la autoridad demandada ha incurrido en las omisiones que se le atribuyen:

(i) La omisión de la falta de pago de los gastos excedentes generados en los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica celebrados en dos mil once, dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce.

Ahora bien, resulta cierta la afirmación del Municipio actor en el sentido de que las aportaciones y cuotas que le corresponde a la Federación entregar

⁵⁹ A foja 597 del expediente principal.

⁶⁰ En los tomos XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII formados por las pruebas presentadas por el Municipio de Zapopan.

⁶¹ A foja 598 del expediente principal.

⁶² A foja 599 del expediente principal.

al Sistema de Protección Social en Salud tienen el carácter de aportaciones federales, que serán entregadas a los Gobiernos Estatales para su administración y aplicación; sin embargo, esta Primera Sala encuentra que es **inexistente** la omisión que se acusa a la autoridad demanda sobre la falta de pago de los gastos excedentes generados en los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica. En efecto, en autos no obran más pruebas que acrediten dicha obligación de pago que el dictamen contable que ofrece el Municipio actor, en el que se señala que Servicios de Salud del Municipio de Zapopan realizó mayores gastos por la prestación de los servicios de salud en relación con los montos acordados. Incluso se observa del dictamen que el Municipio actor reconoce que los montos originalmente acordados fueron pagados en su integridad, pero no existe algún convenio modificatorio de los contratos respectivos que incremente el monto económico.⁶³

(ii) La omisión de la falta de formalización de los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, así como el respectivo pago por los servicios médicos prestados.

En cambio, esta Primera Sala considera que **sí se acredita la omisión consistente en la falta de formalización del contrato de subrogación de servicios para el año dos mil quince y la falta de pago respectivo.**

Como se señaló, durante los años dos mil trece y dos mil catorce se presentó la práctica de que Servicios de Salud Jalisco formalizaba los contratos de subrogación de servicios con posterioridad al inicio de cada año —especificando que la vigencia sería retroactiva—, y se hacía entrega de un anticipo para iniciar con la ejecución del contrato. Por dicha situación, para dos mil quince el organismo municipal tenía una expectativa de celebrar para ese año el contrato correspondiente por lo que siguió atendiendo a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud desde el mes de marzo al mes de diciembre de dos mil quince.

Incluso durante dos mil quince, Servicios de Salud Jalisco realizó pagos a favor de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan por la cantidad de \$25'000,000.00 pesos bajo el concepto de pago de servicios subrogados.

⁶³ En el expediente obra un convenio modificatorio suscrito por Servicio de Salud Jalisco y Servicios de Salud del Municipio de Zapopan el uno de octubre de dos mil diez, en el que acuerdan aumentar el monto económico previsto en el contrato de prestación de servicios subrogados celebrado el uno de enero de esa anualidad (foja 51 a 53 del expediente principal).

De lo anterior se advierte que es cierto, como lo afirma el Municipio actor, que el Poder Ejecutivo Local ha omitido formalizar el contrato de prestación de servicios subrogados para el año de dos mil quince y pagar los gastos sufragados por la prestación de servicios prestados.

Ello es así, pues si bien no existe evidencia de que se haya celebrado un nuevo contrato, lo cierto es que ambas autoridades actuaron conjuntamente bajo los mismos términos pactados en los contratos de años anteriores. En efecto, con el fin de prestar el servicio de salud a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud, Servicios de Salud del Municipio de Zapopan continuó prestando servicios médicos, mientras que Servicios de Salud Jalisco reconoció una obligación correlativa al realizar pagos por los servicios efectuados en sus instalaciones, por lo que ambas autoridades actuaron en los términos de los convenios que se habían venido celebrando para atender a los beneficiarios del sistema, pese a la falta de suscripción de un convenio de colaboración.

En cuanto a la omisión de formalizar el contrato de subrogación de servicios y la falta de pago respecto de dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, esta Sala estima que son **inexistentes** porque en el expediente no obra algún medio de convicción que acredite que el Municipio actor haya continuado cubriendo los servicios de salud para esos años, o que la autoridad demandada haya efectuado pago alguno para tal efecto.

Precisado lo anterior, procede ahora determinar si la omisión actualiza una violación constitucional en perjuicio del Municipio actor, para lo cual esta Primera Sala advierte que es necesario suplir la queja deficiente en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia.

El Municipio actor acude a este medio de control constitucional porque considera que la omisión de la autoridad demandada de formalizar el contrato de subrogación de servicios de dos mil quince y la falta de pago respectivo, comportó la interrupción de la prestación de los servicios de salud a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud en su territorio, lo cual resulta violatorio del derecho a la salud.

Si bien dicho planteamiento está construido en torno a una afectación a los derechos humanos de las personas que habitan en el Municipio, a juicio de esta Sala las omisiones reclamadas **sí producen un principio de afectación al ámbito de competencias**, que lo faculta para promover este medio de control constitucional.

Esto es así, por un lado, porque si bien al fallar las **controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009**⁶⁴ el Tribunal Pleno sostuvo que, de conformidad con los artículos 4o., 73, fracción XVI, y 115 de la Constitución Federal, en relación con la distribución de competencias contenida en la Ley General de Salud, "*los Municipios no cuentan con competencia conferida de manera directa para prestar servicios de salud*", lo cierto es que en dichos precedentes se establece también que en términos del artículo 115, fracción III, de la Norma Fundamental, los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios que determinen las legislaturas locales, y que el artículo 393 de la Ley General de Salud prevé la participación de las autoridades municipales en los términos de los convenios que celebren con las respectivas entidades federativas y de los ordenamientos locales; **todo lo cual hace necesario acudir a las regulaciones estatales respectivas para determinar los términos de la participación de los Municipios en la prestación de los servicios de salud.**⁶⁵

Al respecto, la Ley de Salud del Estado de Jalisco dispone lo siguiente:

- Que los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **son autoridades sanitarias estatales.**⁶⁶

- Que corresponde al Gobierno del Estado, en materia de Salubridad General, organizar, evaluar y operar los servicios de salud, así como desarrollar y coordinar el Sistema Estatal de Salud, y coadyuvar al funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Salud; y en materia de Salubridad local, promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en dicha materia a cargo de los Municipios con sujeción a la política nacional y estatal de salud y a los convenios que suscriban.⁶⁷

⁶⁴ Falladas en sesión de dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de cinco votos en el tema que nos ocupa.

⁶⁵ En el primer precedente referido el Pleno determinó que, del análisis de la legislación del Estado de Guanajuato, se concluía que la prestación de servicios de salud por parte de los Municipios debía necesariamente hacerse mediante convenios de coordinación, cuya existencia no se acreditó en ese caso.

⁶⁶ "**Artículo 4.** Son autoridades sanitarias estatales:

"I. El gobernador del Estado;

"II. La Secretaría de Salud Jalisco y el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco; y,

"III. Los Ayuntamientos en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado, de conformidad con esta ley y demás disposiciones legales aplicables."

⁶⁷ "**Artículo 5.** Corresponde al titular del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Salud Jalisco, en los términos del artículo anterior:

"A. En materia de salubridad general:

- Que el **Sistema Estatal de Salud estará constituido por las entidades públicas y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud.**⁶⁸

- Que el Sistema Estatal de Salud tiene como objetivos proporcionar servicios de salud a la población del Estado priorizando a las comunidades

"I. Organizar, evaluar y operar, en su caso, los servicios de salud a que refiere el apartado A del artículo 3o. de esta ley;

"II. Desarrollar y coordinar el Sistema Estatal de Salud, así como coadyuvar al funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Salud;

"III. Formular y desarrollar programas locales de salud en el marco de los Sistemas Estatal y Nacional de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de la planeación nacional;

"IV. Celebrar con la Federación los acuerdos de coordinación en materia de salubridad general concurrente y los convenios en los que, en los términos de la fracción X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asuma el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios sanitarios, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

"V. Vigilar y coordinar, en su caso, la sanidad en los límites con otras entidades federativas;

"VI. Implementar programas y campañas de difusión sobre las consecuencias del tabaquismo, alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas, siendo éstos, especialmente orientados hacia la juventud;

"VII. Procurar contactos y celebrar acuerdos con los propietarios y encargados de medios de comunicación social, establecimientos y empresas productoras y comercializadoras de bebidas alcohólicas y tabaco, a fin de que cualquier publicidad o incentivo que promuevan, así como los eventos y campañas que patrocinen u organicen no sea dirigida a menores de dieciocho años; y

"VIII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que deriven de la Ley General de Salud, de esta ley y de otras disposiciones legales aplicables;

"B. En materia de salubridad local:

"I. Dictar los criterios y lineamientos técnicos aplicables en materia de salubridad local, ejercer la regulación y el control sanitario de los establecimientos y servicios de salubridad local a que se refiere el apartado B del artículo 3 de esta ley, y

"II. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los Municipios con sujeción a la política nacional y estatal de salud y a los convenios que suscriban.

"Tanto en materia de salubridad general, cuanto en la de salubridad local, vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente ley y demás disposiciones legales aplicables.

"C. Coordinarse con las autoridades ambientales, laborales, de protección civil, de sanidad animal y vegetal, a efecto de cumplir y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, el derecho a la protección de la salud.

"Se determinan como áreas de coordinación prioritarias las relativas a:

"I. Desastres y accidentes;

"II. Residuos peligrosos biológico infecciosos;

"III. Salud ocupacional;

"IV. Salud ambiental; y,

"V. Emergencias derivadas de efectos nocivos de sustancias tóxicas."

⁶⁸ **Artículo 12.** El Sistema Estatal de Salud estará constituido por las entidades públicas y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud y su competencia se define por esta ley y demás disposiciones legales aplicables."

más vulnerables y mejorar la calidad de éstos atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios del Estado y a los factores que condicionen o causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.⁶⁹

- Que **el Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos la descentralización, por parte de éstos, de la prestación de los Servicios de Salubridad General concurrente y de Salubridad Local**, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario. **En los contratos se establecerán las bases y modalidades del ejercicio coordinado de las atribuciones de ambas autoridades.**⁷⁰

- **Que corresponde al Ayuntamiento**, en términos de los convenios que celebre, **asumir la administración de los establecimientos de salud que se descentralice en su favor el Gobierno Estatal**, así como formular y desarrollar programas municipales de salud en el marco de los Sistemas

⁶⁹ "Artículo 14. El Sistema Estatal de Salud tiene los siguientes objetivos:

"I. Proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado, priorizando a las comunidades más vulnerables del Estado, y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios del Estado y a los factores que condicionen o causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

"II. Contribuir al adecuado desarrollo demográfico del Estado;

"III. Contribuir al bienestar social de la población mediante la prestación de servicios de atención médica para lograr el desarrollo físico, mental y social de grupos vulnerables;

"IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;

"V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente, que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;

"VI. Impulsar, en el ámbito estatal, un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;

"VII. Propiciar el desarrollo de las comunidades indígenas a partir de la instrumentación de políticas públicas tendientes a mejorar sus condiciones sanitarias, nutrición y atención médica; y,

"VIII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección."

⁷⁰ "Artículo 7. El Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos, la prestación, por parte de éstos, de los servicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario. En dichos convenios, se podrán estipular acciones sanitarias que deban ser realizadas por las delegaciones y agencias municipales.

"Los convenios a que se refiere el párrafo anterior, fomentarán la descentralización al nivel municipal. La descentralización de los servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria al nivel municipal se realizará con la mayor prontitud y conforme los programas y calendarios que se prevean en el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente."

"Artículo 11. Las bases y modalidades del ejercicio coordinado de las atribuciones de los Gobiernos Estatal y municipal en la prestación de servicios de salubridad general concurrente, se establecerán en los convenios que al efecto se celebren, en los términos de esta ley y de las demás disposiciones legales aplicables."

Nacional y Estatal de Salud, y vigilar y hacer cumplir la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.⁷¹

En estas condiciones, la legislación local configura un Sistema Estatal de Salud con la participación tanto de las autoridades locales como municipales a las cuales se les considera como autoridades sanitarias estatales, correspondiendo a todas ellas proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Como puede observarse, los Municipios del Estado de Jalisco tienen a cargo una competencia operativa consistente en asumir la prestación de servicios de salud mediante convenio y, en ese sentido, coordinarse con el Gobierno del Estado para la satisfacción de este derecho fundamental, lo que es congruente con lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional en el que se sostiene que "[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad", de tal manera que "el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

Es con base en este marco competencial que el Municipio de Zapopan, a través de su Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud, continuó prestando los servicios de salud en el año de dos mil quince a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud conforme a los términos acordados en los contratos celebrados desde dos mil once hasta dos mil catorce.

Si bien no existe evidencia de que se haya formalizado un convenio de prestación de servicios de salud subrogados para el año dos mil quince entre

⁷¹ **Artículo 8.** En los términos de los convenios que se celebren, compete a los Ayuntamientos: "I. Asumir la administración de los establecimientos de salud que descentralice, en su favor, el Gobierno Estatal en los términos de las leyes aplicables;

"II. Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo;

"III. Vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente ley y demás disposiciones legales aplicables; y,

"IV. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones anteriores y las que se deriven de esta ley."

el Municipio actor y la autoridad demandada, en autos **se encuentra acreditado que continuó la prestación del servicio de salud en la infraestructura de Servicios de Salud del Municipio de Zapopan para ese año, mientras que Servicios de Salud Jalisco realizó pagos por los servicios efectuados en sus instalaciones.**

En estas condiciones, la omisión del Poder Ejecutivo de Jalisco de formalizar el contrato de subrogación para dos mil quince y de no sufragar los gastos de los servicios prestados impidió al Municipio actor, en su calidad de autoridad sanitaria estatal, vigilar y asegurar en el ámbito de su competencia la debida protección del derecho a la salud en su territorio.

En consecuencia, las omisiones atribuidas al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco consistentes en la falta de formalización del contrato de subrogación de servicios de dos mil quince y la falta de pago respectivo, son violatorias del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal en relación con el diverso 393 de la Ley General de Salud, así como los artículos 4, 7, 8 y 11 de la Ley Estatal de Salud del Estado de Jalisco.

En suma, al existir un adeudo pendiente de pago por parte del Poder Ejecutivo de Jalisco para con el Municipio de Zapopan, ambos deben llevar a cabo la regularización de la situación del cobro de la deuda, para lo cual se otorga un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, para que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y el Municipio de Zapopan firmen un convenio en el que pacten la forma, tiempo y montos de pago a fin de liquidar la deuda existente desde el año de dos mil quince, tomando en cuenta el pago de \$25'000,000.00 pesos efectuado a favor del organismo público descentralizado del Municipio actor.

OCTAVO.—**Efectos.**⁷² Con fundamento en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la ley reglamentaria de la materia⁷³ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

⁷² En términos similares, se fijaron los efectos al resolver la controversia constitucional 78/2014, resuelta en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, así como en la controversia constitucional 73/2014 resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil dieciséis. En ambos casos se invalidó la retención de participaciones efectuadas por el Gobierno de Morelos, pero se advirtió que existía un adeudo entre el Municipio actor y el Gobierno Local que fue el motivo de la emisión del acto controvertido que posteriormente fue invalidado.

⁷³ **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

Al existir un adeudo pendiente de pago por parte del Poder Ejecutivo de Jalisco a favor el Municipio de Zapopan, ambos deben llevar a cabo la regularización de la situación del cobro de la deuda, para lo cual se otorga un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, para que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y el Municipio de Zapopan firmen un convenio en el que pacten la forma, tiempo y montos de pago a fin de liquidar la deuda existente desde el año de dos mil quince, tomando en cuenta el pago de \$25'000,000.00 pesos efectuado al Organismo Público Descentralizado del Municipio actor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara infundada la presente controversia constitucional en contra de las omisiones del Poder Ejecutivo de Jalisco, relativas a la falta de pago de los gastos excedentes generados en los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica celebrados en dos mil once, dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce; así como la falta de formalización de los contratos de prestación de servicios subrogados de atención médica para los años de dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, y el respectivo pago, en términos del considerando séptimo de este fallo.

TERCERO.—Se declara fundada la presente controversia constitucional en contra de la omisión del Poder Ejecutivo de Jalisco relativa a la falta de formalización del contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica para el año dos mil quince y el respectivo pago, para los efectos precisados en el considerando octavo de este fallo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández,

elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 269/2017.

Tema: Interés legítimo de los Municipios para promover una controversia constitucional en el caso de que aleguen una violación a las cláusulas sustantivas de la Constitución Federal por parte de otro ente o poder en su perjuicio.

En el presente voto explico las razones por las que, aunque comparto el sentido de la sentencia dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, resuelta en sesión del veinte de febrero de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos,¹ me aparto respetuosamente de algunas consideraciones contenidas en el apartado en el que se estudiaron las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Local, que pueden impactar en el criterio de interés legítimo que esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente tratándose de las afectaciones que pueden hacer valer los Municipios en este medio de control constitucional.

De esa manera, coincido con declarar **fundada** la controversia constitucional en contra de la omisión del Poder Ejecutivo de formalizar el contrato de prestación de servicios subrogados de atención médica para el año dos mil quince y el pago respectivo.

Sin embargo, considero que se debió hacer explícito en el considerando sexto que no se actualiza la causal de improcedencia aludida por el Poder Ejecutivo, porque en el caso, esta Sala corrigió—tomando como fundamento el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia— la queja consistente en que "la omisión de pago y de los anticipos correspondientes se traduce en una violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, porque el Municipio actor tuvo que suspender los servicios de salud". Esto es así porque, contrario a lo desarrollado en el estudio relativo a las causas de improcedencia, no basta con que se argumente una transgresión al derecho a la salud contemplado en el artículo 4o. constitucional para que se acredite el interés legítimo de la parte actora.

El criterio de interés legítimo en controversia constitucional parte del reconocimiento de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma

¹ Los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá votaron a favor, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Fundamental cuentan con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio, entendida como una afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal.

Sin embargo, tal como la ha establecido este Alto Tribunal, aunque existe una amplia concepción del principio de afectación, ésta siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado. Ello ha dado lugar a identificar como una hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional cuando las partes aleguen, exclusivamente, violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales, que afecten los derechos de las personas que habitan en su territorio.²

Tal hipótesis de improcedencia, se actualizaría en este caso, solamente, en lo que atañe al argumento del Municipio actor que se refiere a la vulneración del derecho a la salud previsto en el artículo 4o. en perjuicio de los habitantes del Municipio de Zapopan, Jalisco, como una razón suficiente para que este Alto Tribunal conociera de la controversia constitucional planteada.

Respecto de esta última precisión, cabe señalar que esta Suprema Corte ha sido consistente en sostener que los Municipios carecen de legitimación para impugnar normas generales que consideren violatorias de los derechos de las personas que habitan su territorio, si no guardan relación con su ámbito de competencias reconocido por la Constitución Federal, concluyéndose que la controversia constitucional no es el medio de control constitucional idóneo para defender derechos humanos de las personas que sean destinatarias de una norma general.³

En conclusión, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del ente actor.

En estas condiciones, dejo a salvo mi criterio sobre el estudio relativo al principio de afectación que deben resentir los Municipios que acuden ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía de controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Ver la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo: "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.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».

³ Entre otros precedentes podemos citar las controversias constitucionales 59/2006, 21/2006, 60/2008 y 54/2009; falladas en sesiones de fecha 15 de octubre de 2007, 24 de marzo de 2008, 27 de enero de 2011 y 27 de mayo de 2010 por el Pleno de este Alto Tribunal, respectivamente.

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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, AL SER AJENO AL ACTO IMPUGNADO [ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO].

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO].

V. APORTACIONES FEDERALES. LA CANTIDAD ESTABLECIDA POR ESE CONCEPTO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ES MERAMENTE ESTIMATIVA, DADO QUE SUS COMPONENTES SON SUSCEPTIBLES DE MODIFICARSE UNA VEZ PUBLICADOS LOS INDICADORES RESPECTIVOS [ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO].

VI. APORTACIONES FEDERALES. EL ACUERDO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EMITIDO POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO VULNERA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2018. MUNICIPIO DE ÁLAMO TEMAPACHE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE FEBRERO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN VOTÓ CON EL SENTIDO DEL PROYECTO PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCANTARA. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **trece de febrero de dos mil diecinueve** por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 70/2018 promovida por el Municipio de Álamo Temapache del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de Alma Delia Pérez Rojas, quien se ostentó como síndica municipal, en la que demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como del director de la Gaceta de Gobierno y de la Secretaría de Desarrollo Social, la invalidez del "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2018", publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de enero de dos mil dieciocho, en el número extraordinario "044".¹

¹ Por oficio recibido el 14 de marzo de 2018 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Antecedentes

1. Los antecedentes narrados en la demanda son los que a continuación se indican:

a) El Congreso del Estado aprobó mediante Decreto "385" el presupuesto de egresos del Gobierno Local para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, asignando al Municipio actor un presupuesto del Ramo 33 por la cantidad de **\$201'086,352.00 (doscientos un millones ochenta y seis mil trescientos cincuenta y dos pesos 00/100 moneda nacional)**, de los cuales corresponden al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTA-MUNDF) la cantidad de \$62'099,623.00 (sesenta y dos millones noventa y nueve mil seiscientos veintitrés pesos 00/100 moneda nacional) y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) la cantidad de \$138'986,729.00 (ciento treinta y ocho millones novecientos ochenta y seis mil setecientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional).

b) El veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, el Congreso Local aprobó la Ley de Ingresos del Municipio de Álamo Temapache, del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, asignando al Municipio actor por aportaciones federales Ramo 33 la cantidad de **\$201'086,351.79 (doscientos un millones ochenta y seis mil trescientos cincuenta y un pesos 79/100 moneda nacional)**.

c) Mediante acuerdo tomado por el titular del Poder Ejecutivo de la entidad publicado en la Gaceta Oficial Local número extraordinario "044", de treinta de enero de dos mil dieciocho, se acordó distribuir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y se estableció en el calendario de pagos del año dos mil dieciocho, para el Municipio actor, la cantidad de \$129'770,274.00 (ciento veintinueve millones setecientos setenta mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), lo que significa una disminución de \$9'216,455.00 (nueve millones doscientos dieciséis mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) al presupuesto aprobado por el Congreso Local en fechas veintidós y veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete.

d) En el punto tercero de la publicación anterior, se señaló: "... Que en concordancia con el artículo 35 de la ley multicitada, la Secretaría de Desarrollo Social emitió en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de

dos mil dieciocho, el 'Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2018 ...", lo que es violatorio de la autonomía municipal, porque ya había sido aprobada con anterioridad la Ley de Ingresos, por tanto, existe una aplicación retroactiva de un acuerdo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social que contraviene la disposición establecida por el Congreso Local, al aprobar la ley de ingresos del Municipio actor y el presupuesto de egresos del Estado de Veracruz.

2. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez el Municipio actor, señaló, en síntesis que:

3. **Único concepto de invalidez. Violación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.**

4. La reducción impugnada de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) no obedeció a ningún acto justificado, ni fue analizada y explicada por el Poder Legislativo del Estado. La ausencia de análisis por parte del Congreso Local para la reducción del presupuesto limita la autonomía del Municipio actor, afectando su función administrativa y las obligaciones contraídas con la ciudadanía.

5. El Poder Ejecutivo Local no está facultado para disminuir de propia cuenta los recursos asignados por el Gobierno Federal al Municipio actor.

6. Se viola la autonomía municipal, porque ya había sido aprobada con anterioridad la ley de ingresos, por tanto, existe una aplicación retroactiva de un acuerdo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social que contraviene la disposición establecida por el Congreso Local, al aprobar la Ley de Ingresos del Municipio actor y el presupuesto de egresos del Estado de Veracruz.

7. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor señaló como violados los artículos 14, 16, 17, 39, 40 a 44, 115, fracción IV, 119 a 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Trámite de la controversia constitucional

8. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente

controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.²

9. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional,³ tuvo por presentada a la síndica del Municipio actor; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y no así al director de la Gaceta Oficial ni a la Secretaría de Desarrollo Social, ambos de la entidad, en virtud de que se tratan de órganos subordinados del indicado Poder Ejecutivo, emplazándolas para que formularan su contestación; no tuvo como tercero interesado a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, porque era un órgano subordinado al Poder Ejecutivo el cual comparecerá en su carácter de parte demandada; finalmente, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.⁴

10. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

11. **Contestaciones a la demanda.**

12. **Contestación del Poder Legislativo local.** Este Poder en su contestación señaló que no le asiste el carácter de autoridad demandada, ya que no existe alguna conducta de hacer a su cargo, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 20, fracciones II y III de la citada ley, porque el Poder Legislativo Local no intervino en el acto materia de la controversia constitucional, ni se aprecia alguna afectación por parte de dicho Poder.

² Por acuerdo de 15 de marzo de 2018. Foja 228 del expediente.

³ Cabe señalar que el Municipio actor solicitó la suspensión, la cual le fue negada por el Ministro instructor en auto de 16 de marzo de 2018, porque con la medida cautelar no se podía ordenar que se entregara la cantidad asignada al Municipio actor por el FISMDF dado que ello es, lo que conformaba la litis en la controversia constitucional y por tanto se darían efectos constitutivos que sólo son propios de la sentencia de fondo.

⁴ Por acuerdo de 15 de marzo de 2018. Foja 229 y siguientes del expediente.

13. El Congreso Local no ha participado u ordenado retención alguna de los recursos federales del Municipio actor, siempre ha reconocido y respetado su autonomía y la forma de manejar su propio patrimonio. La Legislatura solamente puede aprobar la forma en que se designaran las participaciones federales pero nunca retenerlas.

14. **Contestación del Poder Ejecutivo de la entidad.** Por este Poder compareció el secretario de Gobierno de la entidad y en su contestación señaló, en síntesis, que:

a) El Gobierno del Estado de Veracruz no es quien determina las fórmulas, metodología ni variables por las cuales los fondos se distribuyen entre los Municipios y dichas disposiciones resultan ser de aplicación obligatoria ya que los supuestos en que se determinan en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución del fondo impugnado, deriva del resultado del principio de libre administración pública hacendaria federal.

b) No se vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal, porque se trata de disposiciones federales que son de carácter obligatorio para el Gobierno Local. El fondo impugnado se trata de aportaciones y no de participaciones las cuales sí están sujetas a la libre administración hacendaria municipal. Las aportaciones son de carácter federal y se distribuyen de acuerdo a lo que la Constitución Federal y la Ley de Coordinación Fiscal prevén, respetándose de esta manera el principio de libre administración pública hacendaria federal.

c) Lo establecido en el acuerdo por el que se determina lo que el Municipio actor percibirá de manera definitiva para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho no invade su competencia, puesto que obedece al sistema de coordinación fiscal y de la propia Constitución en donde la Federación cuenta con la atribución de ejercer de manera autónoma los fondos que serán distribuidos a las entidades federativas y sus Municipios.

d) La reducción impugnada no implica que se hayan reducido de manera arbitraria los recursos municipales.

e) En el acuerdo impugnado se contemplan diversos acuerdos y fundamentos jurídicos que sostienen su validez. Uno de ellos es el "Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la Aplicación de la Fórmula de Distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2018", publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de dos mil dieciocho,

con los cuales se determina la forma en la que se basa la distribución de los recursos del FISMDF correspondientes al Municipio actor.

f) Los argumentos del Municipio actor son falsos, ya que no implica que se haya hecho una afectación directa de la hacienda municipal, porque de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal y el acuerdo por el que se determina la distribución del FISMDF, se atienden supuestos en los que no se afecta el principio de libre administración de la hacienda municipal, porque además del análisis de la demanda no se sostiene ni se fundamenta una reducción significativa que afecte el desempeño o funcionamiento de las actividades que derivan de ese fondo federal o que se haya actuado de manera arbitraria por parte del Gobierno Local o la Federación.

g) El Municipio actor en el ejercicio dos mil diecisiete recibió por lo que hace al FISMDF la cantidad de \$126'847,793.00 (ciento veintiséis millones ochocientos cuarenta y siete mil setecientos noventa y tres pesos 00/100 moneda nacional), cantidad que es inferior a la que percibe en el ejercicio dos mil dieciocho de \$129'770,274.00 (ciento veintinueve millones setecientos setenta mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

h) Los montos que en las leyes de ingresos y egresos de las entidades federativas se presentan pueden variar y en especial respecto a los recursos del FISMDF como resultado de las fórmulas, variables, estudios, metodología y disposiciones establecidas por la Constitución Federal, la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Ley de Coordinación Fiscal por lo que corresponde a la distribución final del FISMDF a los Municipios, ya que las asignaciones de los recursos en las leyes citadas son "estimadas" y pueden variar.

i) Los Estados y Municipios no pueden oponerse en la asignación final de los recursos a las haciendas estatales o municipales respectivas, por cuanto hace a los fondos de aportaciones, de conformidad con los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, 124 y 134, párrafos primero y quinto, así como de la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 34, 35 y 49. Por lo que al tratarse de aportaciones federales no es aplicable el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

j) El fondo impugnado se trata de aportaciones federales por lo que debe determinarse si el acuerdo que emitió la Secretaría de Desarrollo Social en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de dos mil dieciocho es apegado a derecho y el cual no fue impugnado, sino que el acuerdo impugnado en la controversia constitucional es el acuerdo por el que se da a cono-

cer la distribución de los recursos del FISMDF para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

15. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** El servidor público que representa a la procuraduría no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

16. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se puso el expediente en estado de resolución.⁵

17. **Radicación en la Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

III. Competencia

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Álamo Temapache y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, en el que no existe planteamiento de inconstitucionalidad de norma general alguna, por lo que se surte la competencia de esta Primera Sala, para resolver el presente juicio constitucional.

IV. Precisión de actos

19. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ procede ahora determinar el acto impugnado respecto del que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.

⁵ La audiencia se celebró el 23 de agosto de 2018.

⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

20. Conviene recordar que en el apartado de norma general o acto cuya invalidez se impugna, se señala de manera contundente que únicamente se impugna el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2018", publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta de enero de dos mil dieciocho.

21. Asimismo, de la lectura integral de la demanda, se advierte que, impugna el acuerdo de distribución debido a la diferencia del FISMDF que existe entre el presupuesto aprobado por el Congreso Local y el acuerdo de distribución impugnado.

22. En este sentido, esta Primera Sala considera que debe tenerse como impugnado en la presente controversia constitucional el acuerdo de distribución del mencionado fondo, por lo que ahora procede realizar la oportunidad en la presentación de la demanda de controversia constitucional.

V. Oportunidad

23. Tal y como quedó precisado en el apartado anterior, el acto impugnado en la presente controversia constitucional es el acuerdo por el que se da a conocer la distribución del FISMDF entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de enero de dos mil dieciocho.

24. El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

⁷ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

25. Tomando en cuenta que el acuerdo impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de enero de dos mil dieciocho, el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional transcurrió del treinta y uno de enero al catorce de marzo del mismo año y la demanda se presentó el último día del plazo, es de concluirse que la presentación de la demanda es oportuna.⁸

VI. Legitimación activa

26. El actor es el Municipio de Álamo Temapache del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Alma Delia Pérez Rojas, quien se ostenta como síndica municipal. Dicho carácter lo acreditó con la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida por el organismo público local electoral y del acta del Ayuntamiento de treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, de las que se advierte que la citada servidora pública fue electa como síndica propietaria para la integración del Ayuntamiento del Municipio actor y que tomó protesta en dicho cargo.⁹

27. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁰ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

28. En relación con la representación, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz¹¹ dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los in-

⁸ Descontándose del plazo los días 3, 4, 10, 11, 17, 18, 24 y 25 de febrero, 3, 4, 10 y 11 de marzo, así como el 5 de febrero de 2018 por ser inhábiles para la promoción de la controversia constitucional de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Páginas 11 y siguientes del expediente principal.

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 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento..."

tereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad, y representar legalmente al Ayuntamiento.

29. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica municipal cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO. —De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello."¹²

30. De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, la síndica del Municipio de Álamo Temapache posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo

¹² Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 52/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

VII. Legitimación pasiva

31. En el auto admisorio de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado y se le requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.¹³

32. No obstante esta Primera Sala estima que únicamente debe tenerse como demandado al Poder Ejecutivo, en virtud de que el acto impugnado no puede atribuírsele al Poder Legislativo Local, porque como lo manifiesta en su escrito de contestación, no intervino en el acto impugnado, por lo que lo conducente es decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto a este Poder, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

33. El Poder Ejecutivo demandado fue representado por Rogelio Franco Castán, en su carácter de secretario de Gobierno de la entidad, en términos del artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Estatal,¹⁴ quien además acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador de la entidad el primero de diciembre de dos mil dieciséis.¹⁵ Por tanto, cuenta con la legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia constitucional.

¹³ Este auto admisorio obra a fojas 229 y siguientes del expediente principal.

¹⁴ "Artículo 15. El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por si o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

¹⁵ Foja 142 del expediente principal.

VIII. Causas de improcedencia

34. En el presente caso, toda vez que ya se sobreseyó por lo que hace al Poder Legislativo Local, quien manifestó que no emitió el acto impugnado, y al no existir otra causa de improcedencia, ni advertida alguna de oficio por este Alto Tribunal, se procede al estudio del fondo del asunto.

IX. Consideraciones y fundamentos

35. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la precisión del acto impugnado y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave–, ha incurrido en la violación en la asignación de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por lo que hace al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

36. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,¹⁶ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

37. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento

¹⁶ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 Paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010¹⁷ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

38. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

39. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.¹⁸

40. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo

¹⁷ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

¹⁸ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, en las páginas 515 y 514, respectivamente.

las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

41. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.¹⁹

42. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios²⁰ el cual consiste básicamente, en que los

¹⁹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²⁰ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. También es aplicable la tesis aislada 1a, CCXXII/2013 (10a.) de rubro y texto: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que

Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

43. El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

44. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

45. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses, máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes genera un daño al Municipio por lo que su reparación se traduce en deber de pagar una indemnización moratoria.²¹

el Estado las reciba' y que el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

²¹ Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

46. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente.²² (sic)

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

2. La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley.

7. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet

²² "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

47. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

48. Así, al haber disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.²³

49. Precisado lo anterior, en seguida analizaremos el argumento de invalidez planteado en la demanda por el Municipio actor, el cual como se ha dicho, esencialmente se refiere a la violación al artículo 115 de la Constitución Federal, derivada de la reducción de la cantidad en monetario establecida en el acuerdo impugnado del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

50. El Municipio argumenta que en el presupuesto autorizado por el Congreso Local para el ejercicio dos mil dieciocho respecto del (FISMDF) se le asignó la cantidad de \$138'986,729.00 (ciento treinta y ocho millones novecientos ochenta y seis mil setecientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional), sin embargo, en el acuerdo impugnado por el que se da a conocer la distribución de los recursos de ese fondo, publicado el treinta de enero de dos mil dieciocho, se disminuyó dicha cantidad, ya que se estableció la cantidad de \$129'770,274.00 (ciento veinte nueve millones setecientos setenta mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), arrojando una diferencia

²³ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

de \$9'216,455.00 (nueve millones doscientos dieciséis mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

51. El Municipio afirma que en dicha reducción hubo ausencia de análisis por parte del Congreso Local en el presupuesto, afectando su función administrativa y las obligaciones contraídas con la ciudadanía. Además, señala que el Ejecutivo Local no está facultado para disminuir los recursos asignados al Municipio actor.

52. Finalmente, señala el Municipio actor que se viola la autonomía municipal, porque ya había sido aprobada con anterioridad la ley de ingresos, por lo que considera existe una aplicación retroactiva de un acuerdo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social que contraviene la disposición establecida por el Congreso Local, al aprobar los ingresos municipales en el presupuesto de egresos del Estado de Veracruz.

53. Por su parte, la autoridad demandada al formular su contestación, entre otras cosas, manifestó que la reducción impugnada de los recursos municipales no se hizo de manera arbitraria, sino que los montos previstos en las leyes de ingresos y egresos de las entidades federativas pueden variar y en especial respecto a los recursos del FISMDF como resultado de las fórmulas, variables, estudios, metodología y disposiciones establecidas por la Constitución Federal, la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Ley de Coordinación Fiscal, porque las asignaciones de dichos recursos son "estimadas" y pueden variar.

54. Esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez del Municipio actor son **infundados**, porque tal y como lo señala la autoridad demandada, los montos asignados en la "Ley Número 384 de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal de 2018" y en el "Decreto Número 385 de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2018" pueden variar, ya que dependen en su distribución de asignación de fórmulas, cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos.

55. En efecto, lo anterior se corrobora del propio contenido de la ley y decreto referidos, ya que el artículo tercero transitorio de la ley de ingresos señala lo siguiente:²⁴

²⁴ Página 309 vuelta del expediente en que se actúa.

"Tercero. Los montos que dependen en su distribución y asignación de fórmulas previamente establecidas en las leyes y lineamientos federales respectivos, **y cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos, así como cualquier modificación en los techos establecidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación** o comunicados formalmente por la autoridad respectiva, **podrán provocar ajustes en las asignaciones presupuestales o ingresos a considerar en el presente instrumento.**"

56. Asimismo, el presupuesto de egresos para el gobierno del Estado de Veracruz para el ejercicio dos mil dieciocho, en sus artículos 29 y tercero transitorio prevén lo siguiente:²⁵

"Artículo 29. Las Participaciones y Aportaciones para los Municipios ascienden a \$21,451'778,046.00 (veintiún mil cuatrocientos cincuenta y un millones setecientos setenta y ocho mil cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.), distribuidas de la siguiente manera:

| Concepto | Importe (pesos) |
|---|----------------------------|
| Participaciones federales | 9,776'217,740.00 |
| Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 4,811'961,530.00 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 6,617'204,972.00 |
| Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos | 246'393,804.00 |
| Total | 21,451'778,046.00 |

²⁵ Páginas 322 y 447 del expediente principal.

"Las Participaciones Federales Ramo 28 y los Fondos del Ramo 33, Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, estarán sujetos a las transferencias que para tal efecto realice el Gobierno Federal. La asignación por Municipio, el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas para el cálculo, serán publicados en la Gaceta Oficial del Estado, en lo que respecta al Ramo 33 a más tardar el día 31 de enero de 2018 y en el caso del Ramo 28 a más tardar el 15 de febrero de 2018. Para efectos del presente decreto, **las asignaciones estimadas a los Municipios** se encuentran desagregadas en el anexo XIV 'Integración de Participaciones, Aportaciones y Convenios a los Municipios'. ..."²⁶

"Tercero. Los montos que dependen en su distribución y asignación de fórmulas previamente establecidas en las leyes y lineamientos federales respectivos, **y cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos, así como cualquier modificación en los techos establecidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación** o comunicados formalmente por la autoridad respectiva, **podrán provocar ajustes en las asignaciones presupuestales o ingresos a considerar en el presente instrumento.**"

57. Tal y como se adelantó, la cantidad asignada en el presupuesto de egresos constituye un monto que depende en su distribución y asignación de fórmulas previamente establecidas en las leyes y lineamientos federales respectivos, y cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos, así como cualquier modificación en los techos establecidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación, provocando ajustes en las asignaciones presupuestales.

58. En el caso, como lo refiere el Municipio actor, el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete en el presupuesto de egresos se le asignó por concepto del FISMDF la cantidad estimada de 138'986,729.00 (ciento treinta y ocho millones novecientos ochenta y seis mil setecientos veintinueve pesos 0/100 moneda nacional).

59. No obstante, el diez de enero de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer

²⁶ Cabe precisar que por lo que hace al Municipio de Álamo Temapache respecto al FISMDF se estimó la cantidad de 138,986,729 (página 362 vuelta del expediente principal).

las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2018", en donde el artículo primero señala que su objeto es precisamente dar a conocer las variables y fuentes de información para distribuir los recursos por el FISMDF.

60. Asimismo, en autos obra el convenio²⁷ del día veinticuatro de enero de dos mil dieciocho celebrado entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo del Estado de Veracruz, representado por el Secretario de Finanzas y Planeación de la entidad, en el que se especifican la metodología y fórmula empleados para la distribución del FISMDF, así como las variables y fuentes de información utilizadas para realizar los cálculos anualmente, y en el anexo metodológico del citado convenio se incluyen los resultados de la aplicación de la metodología y fórmula empleadas, así como la asignación monetaria que le corresponde a cada Municipio, en siete pasos, donde se concluye –en el séptimo paso– con la cantidad que le corresponde a cada uno los doscientos doce Municipios del Estado de Veracruz, entre ellos se encuentra el Municipio de Álamo Temapache, con la cantidad de \$129'770,274.00 (ciento veintinueve millones setecientos setenta mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

61. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala advierte que no le asiste la razón al Municipio actor, ya que la autoridad demandada demostró que la cantidad establecida en el acuerdo impugnado se encuentra apegada a derecho, porque las cantidades asignadas en el presupuesto son meramente estimativas, pues como ya se dijo, contienen componentes que son susceptibles de modificarse una vez que son publicados los indicadores respectivos, provocando ajustes en las asignaciones presupuestales, sin que el Municipio actor haya impugnado el acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil dieciocho, ni el convenio de veinticuatro de enero del mismo año celebrado entre la Federación y el Gobierno Local, en ampliación de demanda.

62. Por las razones apuntadas, resultan incorrectas las afirmaciones del Municipio actor, en el sentido de que en la reducción asignada en el acuerdo

²⁷ Páginas 502 y siguientes del expediente en que se actúa.

impugnado: a) no existió un análisis por parte del Congreso Local en el presupuesto; b) el Poder Ejecutivo Local no estaba facultado para disminuir los recursos asignados al Municipio actor; y c) existe una aplicación retroactiva de un acuerdo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social que contraviene la disposición establecida por el Congreso Local al aprobar el presupuesto de egresos de la entidad.

63. Ello, porque no era necesario que el Congreso Local llevara a cabo un análisis del presupuesto de egresos para que el Ejecutivo Estatal le asignara en definitiva al Municipio actor la cantidad que de acuerdo a la metodología y fórmula le correspondía del FISMDF, porque, como se indicó, en el propio presupuesto de egresos de la entidad se previó que las cantidades ahí señaladas eran estimadas y podían variar, de conformidad con las fórmulas e indicadores que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación. De ahí que el Poder Ejecutivo haya señalado que en el acuerdo impugnado se contemplan diversos acuerdos y fundamentos jurídicos que sostienen su validez, refiriéndose al acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de dos mil dieciocho, el cual como ya se dijo, no fue impugnado y de cualquier manera su impugnación resultaría extemporánea.

64. En este sentido y toda vez que la autoridad demandada acreditó haber actuado conforme a derecho al emitir el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, lo procedente es calificar como infundado el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor y reconocer la validez del acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del apartado VII de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FISMDF), para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, de conformidad con el apartado IX de la presente resolución.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien voto con el sentido del proyecto pero con salvedad en las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 70/2018, promovida por el Municipio de Álamo Temapache, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La materia de estudio de la controversia de la que deriva el presente voto consistió en analizar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave–, incurrió en violación en la asignación de los recursos económicos que le correspondían al Municipio actor por lo que hace al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

En ese sentido, se estimó que los conceptos de invalidez del Municipio actor resultaban **infundados**, porque los montos asignados en la "Ley Número 384 De Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de 2018" y en el "Decreto Número 385 de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2018" podían variar, ya que dependen en su distribución de asignación de fórmulas, cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos.

Lo anterior se corroboró del propio contenido de la ley y decreto referidos, ya que el artículo tercero transitorio de la ley de ingresos así lo señalaba.¹ Asimismo, se indicó que el presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz para el ejer-

¹ **"Tercero.** Los montos que dependen en su distribución y asignación de fórmulas previamente establecidas en las leyes y lineamientos federales respectivos, **y cuyos componentes son susceptibles de modificación una vez publicados los indicadores respectivos, así como cual-**

cicio dos mil dieciocho, en sus artículos 29 y tercero transitorio también lo contemplaba de esa manera.²

Se explicó que en el caso, el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, en el presupuesto de egresos se asignó al actor por concepto del FISMDF la cantidad estimada de \$138'986,729.00 (ciento treinta y ocho millones novecientos ochenta y seis mil setecientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional); sin embargo, el diez de enero de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2018", en donde el artículo primero señala que su objeto es precisamente dar a conocer las variables y fuentes de información para distribuir los recursos por el FISMDF.

quier modificación en los techos establecidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación o comunicados formalmente por la autoridad respectiva, podrán provocar ajustes en las asignaciones presupuestales o ingresos a considerar en el presente instrumento."

²"**Artículo 29.** Las Participaciones y Aportaciones para los Municipios ascienden a \$21,451'778,046.00 (veintiún mil cuatrocientos cincuenta y un millones setecientos setenta y ocho mil cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.), distribuidas de la siguiente manera:

| Concepto | Importe (pesos) |
|---|--------------------------|
| Participaciones federales | 9,776,217,740.00 |
| Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 4,811'961,530.00 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | 6,617'204,972.00 |
| Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos | 246'393,804.00 |
| Total | 21,451'778,046.00 |

"Las Participaciones Federales Ramo 28 y los Fondos del Ramo 33, Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, estarán sujetos a las transferencias que para tal efecto realice el Gobierno Federal. La asignación por Municipio, el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas para el cálculo, serán publicados en la Gaceta Oficial del Estado, en lo que respecta al Ramo 33 a más tardar el día 31 de enero de 2018 y en el caso del Ramo 28 a más tardar el 15 de febrero de 2018. Para efectos del presente decreto, las asignaciones estimadas a los Municipios se encuentran desagregadas en el Anexo XIV 'Integración de Participaciones, Aportaciones y Convenios a los Municipios. ..."

Asimismo, se expuso que en el convenio del veinticuatro de enero de dos mil dieciocho celebrado entre el Ejecutivo Federal (a través de la Secretaría de Desarrollo Social) y el Ejecutivo del Estado de Veracruz (representado por el secretario de Finanzas y Planeación de la entidad) se especificó la metodología y fórmula empleados para la distribución del FISMDF, así como las variables y fuentes de información utilizadas para realizar los cálculos anualmente y en el anexo metodológico del citado convenio se incluyeron los resultados de la aplicación de la metodología y fórmula empleadas, así como la asignación monetaria que le correspondió a cada Municipio; por lo que hace al Municipio de Álamo Temapache ascendió a la cantidad de \$129'770,274.00 (ciento veintinueve millones setecientos setenta y siete mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

Conforme a lo anterior, se concluyó que no le asistía la razón al Municipio actor, ya que la autoridad demandada demostró que la cantidad establecida en el acuerdo impugnado se encontraba apegada a derecho, porque las cantidades asignadas en el presupuesto eran meramente estimativas, pues contenían componentes que son susceptibles de modificarse una vez que son publicados los indicadores respectivos, provocando ajustes en las asignaciones presupuestales, sin que el Municipio actor haya impugnado el acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil dieciocho ni el convenio de veinticuatro de enero del mismo año celebrado entre la Federación y el Gobierno Local, en ampliación de demanda.

En este sentido y toda vez que la autoridad demandada acreditó haber actuado conforme a derecho al emitir el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) correspondientes al ejercicio fiscal 2018, se calificó como **infundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor y se **reconoció la validez** del acuerdo impugnado.

Así, acotadas de manera general tales consideraciones, con el debido respeto, señalo que **no coincide** con la sentencia emitida, pues acorde con la jurisprudencia del Tribunal Pleno, a mi juicio, este asunto debía **sobreseerse** por actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción **V** del artículo **19** de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, en relación con el artículo 45 del mismo ordenamiento.³

Lo anterior, debido a que el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son **improcedentes** cuando **cesen los efectos** de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que

³ **Artículo 19.-** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

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."

éstos **dejen de surtir sus efectos jurídicos**, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la jurisprudencia P./J. 54/2001⁴ del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."

En el caso, considero que cobra aplicación el criterio anterior, pues de la demanda de controversia constitucional se advierte que el Ayuntamiento del Municipio actor reclamó el "Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FISMDF) **para el ejercicio fiscal 2018**", destacando que **no impugnó** la omisión del pago de los montos que le correspondían, es decir un adeudo, sino **el monto correspondiente al fondo (FISMDF) que le fue asignado en el acuerdo impugnado**.

Así, desde mi óptica, al día de hoy no es posible emitir ningún pronunciamiento sobre los montos establecidos para distribuirse, **toda vez que ya cesaron sus efectos al estar condicionada para el ejercicio fiscal de 2018**, esto observando lo señalado por el Tribunal Pleno consultable en la jurisprudencia P./J. 9/2004⁵ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

En consecuencia –desde mi perspectiva– la causa de improcedencia a que se ha hecho referencia se actualizó en el caso concreto, en virtud que la parte actora, como se dijo, solicitó la invalidez de una determinación que se hizo para la distribución de recursos a efectuarse en el ejercicio fiscal de 2018 y el ejercicio fiscal para el cual debió estar vigente tal estipulación **concluyó**; por lo tanto, es claro que la posible afecta-

⁴ **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882. **De texto:** "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

⁵ **Consultable en:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957. **De texto:** "De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación

ción que pudo resentir el Municipio actor en su esfera de atribuciones **quedó sin efectos**, además que me parece, ante su invalidez, la sentencia no podría surtir plenos efectos, toda vez que como se señaló, no tendría efectos retroactivos al existir la limitante expresa del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.

Por consiguiente, toda vez que estimo, se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que procedía era **sobreseer** en la presente controversia constitucional, de conformidad con la fracción II del artículo 20⁶ del propio ordenamiento legal.

Ya que insisto, el actor impugnó el monto que debía entregársele en el ejercicio fiscal correspondiente, lo que guarda una gran distancia de aquellos en los que se impugna un adeudo en los montos que le correspondían, pues el adeudo per se continúa; sin embargo, la vigencia del acuerdo que señaló los montos no, puesto que **ya concluyó el ejercicio para el cual fue emitido**.

Por último, debo indicar que **tampoco comparto el sobreseimiento** en la controversia por lo que hace al Poder Legislativo demandado **que se refleja en el resolutivo**, dado que sólo procede sobreseer por los actos o normas impugnados o bien en su totalidad de la acción intentada, pero no respecto de alguna de las partes que no tiene ese carácter; esto acorde –de manera analógica– con el criterio de jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J. 91/99,⁷ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA

rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante el ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigencia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. **En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.**

⁶ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

II. Cuando durante el ejercicio (sic) apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

⁷ **Datos de localización:** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999. **De texto:** "Esta Suprema Corte ha establecido que la legitimación en la causa es la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo

DE LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PROMOVENTES DEL JUICIO NO LLEVA A SOBRESER SINÓ A DECLARAR QUE CARECEN DE ELLA."

Por las razones expresadas, es que me aparto del criterio de la mayoría tomado en este asunto, con base en las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESERIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA ORDEN PARA RETENER EL PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESERIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA DETERMINACIÓN EMITIDA POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA QUE APRUEBA LA REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE, SÍNDICO Y REGIDORES DE HACIENDA Y OBRAS PÚBLICAS, TODOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2018. MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN, ESTADO DE OAXACA, 19 DE SEPTIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HERÓLES SCHARRER.

que hace valer ante los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido; mientras que **la legitimación en el proceso es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales** y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio. En consecuencia, siendo el sobreseimiento una declaratoria referida a la legitimación en la causa, por cuanto produce el efecto jurídico de dejar sin resolver la acción intentada, tal decisión no puede dirigirse a los servidores públicos que no han justificado la representación con que se ostentan, porque las determinaciones que lleguen a tomarse en la controversia constitucional deberán tener efectos solamente en relación con las entidades demandante y demandadas, mas no pueden alcanzar también a quienes, sin acreditarlo, promueven en nombre de la primera, dado que éstas no tienen un derecho sustantivo propio que deducir y, por tanto, no son parte en el juicio, debiendo declararse que carecen de legitimación procesal."

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio presentado el **veintidós de febrero de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Gómez García y Esteban Villegas, quienes se ostentaron respectivamente como presidente municipal y síndico del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, promovieron controversia constitucional en la que solicitaron la invalidez de los actos que más adelante se señalan, emitidos por las siguientes autoridades:

"II. Nombre y domicilio de las autoridades demandadas:

"a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

"b) Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

"c) Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

"Congreso del Estado de Oaxaca.

"...

"IV. Actos impugnados:

"a) La determinación fáctica e inconstitucional del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que por conducto de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a partir de la **segunda quincena del mes de febrero de 2018**, se **retengan los recursos económicos** estatales y federales por concepto de participaciones fiscales y aportaciones estatales y federales del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho que corresponden al Municipio que representamos, lo anterior, sin que hayamos sido notificados previamente, ni oído ni vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.

"b) La determinación de plano y sin previa audiencia de mi representada del Congreso del Estado de Oaxaca para **suspender y/o revocar el mandato de los concejales** siguientes: C. Ignacio Gómez García con el carácter de presidente municipal, Esteban Villegas con el carácter de síndico municipal, C.

David Vásquez Gómez con el carácter de regidor de hacienda y Luis García con el carácter de regidor de Obras Públicas, todos del Municipio de Santiago de Textitlán.

"c) El reconocimiento y acreditación al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal de la Agencia Municipal de Santiago Xochiltepec, del Municipio de Santiago Textitlán a pesar de que el Ayuntamiento Municipal no ha reconocido ni expedido el nombramiento de éste como agente municipal para el periodo 2018, en términos de la legislación aplicable."

SEGUNDO.—En la demanda, el Municipio actor señaló los siguientes antecedentes:

1. Como lo acreditamos con la copia certificada de la constancia de mayoría que nos fue expedida por parte de Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, los suscritos actualmente somos presidente municipal y síndico municipal respectivamente, del H. Ayuntamiento de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el periodo 2017- 2019.

2. Asimismo, en vía de prueba documental adjuntamos a la presente, copia certificada de nuestras acreditaciones como autoridades municipales, así como copia certificada de las actas de sesión de cabildo de fecha 1 de enero de 2017, relativas a la instalación y toma de protesta de concejales, así como la designación de comisiones de donde se desprende que por decisión de cabildo se designó como síndico municipal al segundo de los aquí ocursoantes.

3. El día de hoy 20 de febrero de 2018, tuvimos conocimiento que el congreso del Estado de Oaxaca, ha determinado, de plano y sin previa audiencia de mi representada, suspendernos y/o revocarnos el mandato de los concejales siguientes: C Ignacio Gómez García con el carácter de presidente municipal, Esteban Villegas con el carácter de síndico municipal, C. David Vasquez Gomez con el carácter de regidor de Hacienda y Luis García con el carácter de regidor de Obras Públicas, respectivamente del Municipio de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca.

4. A la fecha, el H. Ayuntamiento que representamos no ha reconocido ni expedido nombramiento al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, perteneciente al Municipio que representamos, para que ejerza dicho cargo para el periodo 2018 y también el C. Israel Juárez Sánchez, a la fecha no ha rendido la protesta constitucional para ejercer o tomar posesión del cargo de agente municipal de Santiago Xochiltepec, perteneciente al Municipio que representamos, ni ante el Ayuntamiento ni ante el presidente municipal ni ante la asamblea general comunitaria de dicha agencia

municipal protesta constitucional que resulta indispensable y obligatoria previa a la toma de posesión del referido cargo de agente municipal en términos de lo dispuesto en los artículos 128 de la Carta Magna y 140 de la Constitución del Estado de Oaxaca.

En este contexto, el Ayuntamiento a la fecha no ha ejercido los actos de su competencia única y exclusiva como lo es autorizar al presidente municipal para que expida al C. Israel Juárez Sánchez el nombramiento de agente municipal para el periodo 2018, ya que es precisamente el Ayuntamiento quien acuerda en su caso otorgar o no la facultad al presidente municipal para expedir el nombramiento de agente Municipal, tal y como lo establece el párrafo cuarto, fracción XVII, del artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.

5. Sin embargo, grande fue nuestra sorpresa cuando el 15 de febrero de 2018, tuvimos conocimiento que la Dirección de Gobierno de la subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca reconoció y expidió acreditación al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal para el periodo 2018 de la Agencia Municipal de Santiago Xochiltepec perteneciente al Municipio de Santiago Textitlán, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, a pesar de que el Ayuntamiento que representamos, ni el suscrito presidente municipal no reconocemos ni hemos expedido el nombramiento y la toma de protesta constitucional al referido C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal para el periodo de 2018, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal en relación con el párrafo cuarto, fracción XVII, del artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.

Por lo que la expedición de la acreditación al referido C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal para el periodo 2018, por parte de la Dirección de Gobierno de la subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, representa una violación directa e inmediata al artículo 115 de la Constitución Federal, así como una invasión de esferas competenciales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca por conducto de la Dirección de Gobierno de la subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, pues se reconoce al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, perteneciente al Municipio que representamos cuando los suscritos, ni el Ayuntamiento hemos reconocido ni expedido nombramiento ni tomado la protesta de ley a la referida persona como agente municipal para el periodo 2018.

TERCERO.—El Municipio actor formuló los siguientes conceptos de invalidez.

a) La determinación de la Secretaría de Finanzas en relación con la retención de las aportaciones y participaciones federales del ejercicio fiscal del 2018, correspondientes al Municipio de Textitlán, vulnera las garantías de audiencia y legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque carece de fundamento legal.

b) La determinación del Congreso del Estado de Oaxaca de revocar el mandato de los cuatro concejales con carácter de presidente municipal, síndico municipal, regidor de Hacienda y regidor de Obras Públicas también contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal por carecer de sustento en un procedimiento legal que garantice la adecuada defensa del demandante.

c) Las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal son vulneradas tanto por el Poder Ejecutivo como el Legislativo de Oaxaca al determinar, respectivamente, la retención de las participaciones y aportaciones Federales del ejercicio fiscal del 2018, correspondientes al Municipio de Textitlán y la revocación de los mandatos de los cuatro concejales con carácter de presidente municipal, síndico municipal, regidor de hacienda y regidor de obras públicas, en virtud de que dichas determinaciones, al constituirse como actos privativos, no están sustentadas en un procedimiento legal que garantice la defensa del Municipio afectado.

d) El artículo 115 de la Constitución Federal prevé una esfera competencial a los Municipios que fue vulnerada por la Dirección de Gobierno de la Secretaría General del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, pues actuó como una autoridad intermedia al reconocer y expedir acreditación al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal para el periodo de 2018, de la Agencia Municipal de Santiago Xochiltepec, perteneciente al Municipio de Santiago Textitlán, siendo que para poder estar en condiciones de otorgar dicho reconocimiento, de conformidad con el artículo 128 de la propia Constitución Federal, el 140 de la Constitución del Estado de Oaxaca y la fracción XVII del artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, es un requisito indispensable que exista previamente el reconocimiento y nombramiento del cargo de agente municipal por parte del Ayuntamiento y del presidente municipal, así como de la respectiva toma de protesta de ley para el cargo, requisito que fue pasado por alto por la referida Secretaría General del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, invadiendo la esfera competencial del Municipio de Textitlán y contraviniendo de las disposiciones referidas.

e) Que al pasar por alto al Ayuntamiento en el reconocimiento y la acreditación de agentes municipales, además de contravenir lo previsto en la fracción XVII del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, provoca un caos institucional entre el Ayuntamiento y sus agencias municipales, pues se está generando un precedente para que el

reconocimiento de agente municipal que expida la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sustituya la falta de reconocimiento, falta de nombramiento y toma de protesta de ley por parte del Ayuntamiento y el presidente Municipal. En este sentido, todos los actos derivados de dicho reconocimiento y acreditación viciados o que se apoyen en estos deberán ser declarados inconstitucionales.

CUARTO.—Artículos constitucionales que se estimaron violados. Los preceptos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de **veintidós de enero de dos mil dieciocho**, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 56/2018. Asimismo, ordenó que el asunto fuera turnado para su instrucción a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

En proveído de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda respectiva, reconoció la personalidad, únicamente, del síndico municipal, no así del presidente municipal, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, no así a la Secretaría General de Gobierno y a la Secretaría de Finanzas Estatales, toda vez que se trata de órganos subordinados al Poder Ejecutivo Local; finalmente, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

SEXTO.—Contestaciones de la demanda.

1. Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. La presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, al contestar la demanda señaló, en síntesis, que no era cierto que el Congreso fuera a determinar la suspensión y/o revocación de mandato de los concejales que integran el Ayuntamiento de Santiago Textitlán, al no existir el procedimiento correspondiente.¹

2. Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, ostentándose como representante legal del Poder Ejecutivo del Estado, al contestar la demanda expuso, en síntesis, lo siguiente:²

¹ Folios 84 a 88 del expediente.

² Folios 106 a 128 del expediente.

Causas de improcedencia

Primera. La controversia constitucional es improcedente por lo que hace al presidente municipal de Ignacio Gómez García, en su carácter de presidente municipal de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, por falta de legitimación. Ello porque la representación legal del Municipio recae en el síndico, no en el presidente municipal.

Segunda y tercera. Es inexistente la supuesta retención y/o suspensión de la entrega de los recursos económicos provenientes del presupuesto de egresos, pues aquéllos se han entregado por conducto de la persona y medio legalmente autorizado para tal efecto.

Cuarta. Tampoco existe orden a la Secretaría de Finanzas de retener recursos del Municipio actor.

Quinta. Es improcedente la controversia constitucional porque no existen conceptos de invalidez relacionados con la falta de entrega de recursos participables.

Sexta. El Poder Ejecutivo no ha transgredido la esfera competencial del Municipio, porque le ha entregado debidamente los recursos federales participables.

En cuanto a los conceptos de invalidez

Primero. Es infundado el primer concepto de invalidez, porque el Poder Ejecutivo no ha retenido recursos federales del Municipio, ya que ha entregado debidamente aquéllos, lo que comprueba con las pruebas exhibidas.

Segundo. Es infundado el segundo concepto de invalidez, porque la acreditación de Israel Juárez Sánchez, como agente municipal de Santiago Xochiltepec, se hizo con base en el acta de elección de autoridades municipales a fungir en el año 2018, de uno de noviembre de dos mil diecisiete. Esto, de acuerdo a las atribuciones conferidas en los artículos 34, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 39, fracción IV y 41, fracción V y 44 del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, de donde se desprende que corresponde a la Subsecretaría de Gobierno la autorización de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares y registro de sellos oficiales.

SÉPTIMO.—**Procurador general de la República.** La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular opinión en este asunto.

OCTAVO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en este asunto, el catorce de junio de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos de las partes y se puso el expediente en estado de resolución.³

NOVENO.—**Radicación en Sala.** Atendiendo a la solicitud formulada por la Ministra ponente a la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de **doce de julio de dos mil dieciocho** se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.⁴

Por auto de seis de agosto de dos mil dieciocho, esta Primera Sala se avocó al conocimiento de este asunto.⁵

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de una entidad federativa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Fijación de la litis y existencia de los actos impugnados.** En términos del artículo 41, fracción I, de la ley de la materia, deben precisarse las normas y actos objeto de la presente controversia.⁶

³ Folio 194 del expediente.

⁴ Folio 420 del expediente.

⁵ Folio 421 del expediente.

⁶ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

De la demanda se advierte que la parte actora impugna los siguientes actos:

- La determinación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para retener los recursos financieros que le corresponden al Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, a partir de la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho.
- La determinación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, de revocar el mandato al presidente, síndico y regidores de Hacienda y Obras Públicas, todos del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.
- La expedición, por parte del Poder Ejecutivo, de la acreditación de Israel Juárez Martínez como agente Municipal de Santiago Xochiltepec, del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, a pesar de que el Ayuntamiento no ha expedido el nombramiento, ni aquél ha tomado protesta constitucional.

Del análisis integral de la demanda y tomando en cuenta que en el auto admisorio de la presente controversia constitucional se tuvieron como autoridades demandadas únicamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, se precisa que los actos materia de este recurso son los siguientes:

• **Al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:**

a) La orden de retención de los recursos que corresponden al Municipio actor por concepto de participaciones y aportaciones federales, a partir de la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho.

b) La expedición de la credencial que acredita a Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

• **Al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca:**

c) La determinación para revocar el mandato al presidente, síndico y regidores de Hacienda y Obras Públicas, todos del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

1. Existencia del acto consistente en la orden de retención de los recursos correspondientes al Municipio a partir de la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho.

En el **primer concepto de invalidez**, el Municipio actor sostiene que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca indebidamente ordenó retener las participaciones y aportaciones de la segunda quincena de febrero de 2018, correspondientes a dicho Municipio, sin fundamento alguno y sin otorgarle garantía de audiencia.

Como se desarrollará a continuación, esta Primera Sala resuelve que, contrario a lo expuesto por el accionante, no existe la retención u orden de retención alegada.

1.1 Participaciones federales

Como se observa del *Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las participaciones fiscales federales, así como el calendario para su entrega a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2018*,⁷ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, la calendarización de entrega de participaciones federales de dos mil dieciocho, es la siguiente:

| Mes | Primera entrega (FFM y FMP*) | Segunda entrega (FFM, FMP, Foco y Fogadi*) |
|---------|------------------------------|--|
| Enero | 15 | 31 |
| Febrero | 15 | 28 |
| Marzo | 15 | 28 |
| Abril | 13 | 30 |
| Mayo | 15 | 31 |
| Junio | 15 | 29 |
| Julio | 13 | 31 |
| Agosto | 15 | 31 |

⁷ Visible en:

https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/ACUERDO_DE_DISTRIBUCION_DE_PARTICIPACIONES_CALEDARIO_2017.pdf

| | | |
|------------|----|----|
| Septiembre | 14 | 28 |
| Octubre | 15 | 31 |
| Noviembre | 15 | 30 |
| Diciembre | 14 | 28 |

1.2 Aportaciones federales

Por otro lado, del *Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos de los fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal y aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2018*,⁸ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, se advierte que la entrega de aportaciones federales correspondientes a esta anualidad, es la siguiente:

| Mes | FISMDF | FORTAMUN-DF |
|------------|-----------------|-----------------|
| Enero | 1 de febrero | 1 de febrero |
| Febrero | 1 de marzo | 1 de marzo |
| Marzo | 2 de abril | 2 de abril |
| Abril | 2 de mayo | 2 de mayo |
| Mayo | 1 de junio | 1 de junio |
| Junio | 2 de julio | 2 de julio |
| Julio | 1 de agosto | 1 de agosto |
| Agosto | 3 de septiembre | 3 de septiembre |
| Septiembre | 1 de octubre | 1 de octubre |
| Octubre | 5 de noviembre | 5 de noviembre |
| Noviembre | | 3 de diciembre |
| Diciembre | | 17 de diciembre |

⁸ Consultable en: https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/aportaciones%20para%20la%20infraestructura%20municipal.pdf

De lo anterior se desprende que a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional (**veintidós de febrero de dos mil dieciocho**), aún no se actualizaba el deber del Poder Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales participables al Municipio de Santiago Textitlán, correspondientes a la segunda quincena de febrero de este año. En efecto, las participaciones federales fueron exigibles hasta el veintiocho de febrero, mientras que los recursos correspondientes a aportaciones fueron exigibles hasta el primero de marzo.

En tal sentido, no se advierte que exista la alegada retención de recursos por parte del Ejecutivo Estatal.

Ahora bien, no pasa inadvertido que el reclamo del Municipio se dirige también a una *retención futura*, al sostener que existe una *orden para retener participaciones correspondientes a la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho*; sin embargo, tal afirmación fue respondida por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en el sentido de que, contrario a lo expuesto por el actor, entregó las participaciones y aportaciones correspondientes a la segunda quincena de febrero.

Para ello, exhibió copia certificada de diversas constancias de pago, de las que se desprende lo siguiente:

| Fecha | Importe | Descripción |
|------------|--------------|---|
| 02/26/2018 | \$111,231.00 | 41604 18 3 41604 Fondo Municipal de Parti ⁹ |
| 02/26/2018 | \$28,479.00 | 37693 18 3 37693 Fondo de Fomento Municip ¹⁰ |
| 02/26/2018 | \$11,630.00 | 39076 18 3 39076 Fondo de Compensación Co ¹¹ |
| 02/26/2018 | \$6,483.00 | 40131 18 3 40131 Fondo Municipal del Impu ¹² |
| 01/03/2018 | \$222,917.00 | 010318 Forta 3000218 ¹³ |
| 01/03/2018 | \$891,730.00 | 010318 Infra 3000118 ¹⁴ |

⁹ Folio 142 del presente expediente.

¹⁰ Folio 143 del presente expediente.

¹¹ Folio 144 del presente expediente.

¹² Folio 145 del presente expediente.

¹³ Folio 146 del presente expediente.

¹⁴ Folio 147 del presente expediente.

En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que, contrario a lo que expuso el Municipio actor, no **existe** la *retención* ni *orden de retención* de las participaciones o aportaciones federales que le corresponden, sin que en el caso haya ampliado la demanda respecto de la contestación del Poder Ejecutivo y/o de las pruebas presentadas por éste para sostener la inexistencia de la entrega de las participaciones y aportaciones federales de la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho; por tanto, debe sobreseerse en esta parte de la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

1. Existencia del acto impugnado consistente en la revocación del mandato del presidente municipal, síndico y regidores de obra pública y hacienda.

Por lo que hace al acto precisado en el inciso **c)**, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que **no se encuentra acreditada su existencia.**

En efecto, al contestar la demanda, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca sostuvo que no existe procedimiento alguno tendente a revocar el mandato a las autoridades del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

Aunado a lo anterior, esta Primera Sala, advierte que en autos no obran constancias de ningún decreto del órgano legislativo referente a algún procedimiento tendente a separar del cargo a los integrantes del Ayuntamiento del Municipio en cuestión. De ahí que no pueda considerarse que los actos controvertidos existan.

Dada la negativa expresa sobre la existencia de estos actos y al no advertirse constancias en autos que permitan acreditarla, lo procedente es *sobreseer* en la controversia respecto del acto identificado en el inciso **c)**, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

¹⁵ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. y II. ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

"IV. ..."

¹⁶ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y ..."

3. Existencia del acto consistente en la acreditación de Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca.

Esta Primera Sala estima que *sí* se encuentra acreditada la existencia del acto identificado con el inciso **b)**, consistente en la expedición de la acreditación a **Israel Juárez Sánchez** como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca.

Si bien no existe constancia *material* de la acreditación expedida, como podría ser copia certificada de la misma, lo cierto es que al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sostuvo que **era cierto** dicho acto, pues al dar respuesta a los hechos expuestos por el Municipio actor, sostuvo lo siguiente:¹⁷

"5. Respecto al hecho que narra en el numeral 5, es cierto que la Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca expidió acreditación al ciudadano Israel Juárez Sánchez, como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Santiago Textitlán, Sola de Vega, Oaxaca, sin embargo, la misma se expidió con base en el acta de elección de autoridades municipales a fungir en el año 2018, de fecha 1 de noviembre de 2017 y, de acuerdo a las atribuciones conferidas en los artículos 34, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, artículos 39, fracción IV, 41, fracción V y 44 del reglamento interno de la citada Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca; de los que se desprende que corresponde a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca autorizar las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares y registro de sellos oficiales.

"Por lo anterior, la actuación de la Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, se llevó a cabo de buena fe, al acreditar al ciudadano Israel Juárez Sánchez, como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Santiago Textitlán, Sola de Vega, Oaxaca, ya que la misma se realizó de acuerdo a las atribuciones conferidas por la legislación estatal aplicable."

En ese sentido, esta Primera Sala considera que queda acreditada la existencia del acto impugnado, a partir de la afirmación del Poder Ejecutivo

¹⁷ Folio 121 vuelta del presente cuaderno de controversia constitucional.

del Estado de Oaxaca pues la expedición de la acreditación administrativa de autoridades municipales y auxiliares es facultad del Poder Ejecutivo Local, a través del Departamento de Registro y Credencialización de Autoridades Municipales, que forma parte la Dirección de Gobierno, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, a su vez parte de la Secretaría General de Gobierno. Ello conforme a los artículos 34, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca;¹⁸ y 39, fracción IV; 41, fracción V y 44 del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca.¹⁹

TERCERO.—**Oportunidad.** Dada la determinación del considerando que antecede, se procede a analizar la oportunidad de la materia del presente recurso que se constriñe al análisis de regularidad constitucional del acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, consistente en la expedición de la acreditación de Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca.

¹⁸ Artículo 34. A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XX. Recibir del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, las salas competentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Estado, o en su caso, del Congreso del Estado, el padrón de firmas de las autoridades municipales y auxiliares, e integrar, legalizar, certificar o expedir la acreditación administrativa respectiva;"

¹⁹ "Artículo 39. La Subsecretaría de Gobierno contará con un subsecretario, quien dependerá directamente del secretario y tendrá las siguientes facultades:

"...

"IV. Autorizar las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y municipales y auxiliares y registro de sellos oficiales."

"Artículo 41. La Dirección de Gobierno contará con un director, quien dependerá directamente del subsecretario de Gobierno y tendrá las siguientes facultades:

"...

"V. Validar el trámite para la expedición de las credenciales de acreditación y el registro de sellos de las autoridades municipales y auxiliares."

"Artículo 44. El Departamento de Registro y Credencialización de Autoridades Municipales contará con un jefe de departamento, quien dependerá directamente del director de gobierno y tendrá las siguientes facultades:

"I. Registrar a las autoridades municipales y auxiliares electas por los sistemas normativos internos y partidos políticos validadas por la autoridad electoral competente;

"II. Agenciar la credencialización de las autoridades municipales y auxiliares de los Municipios del Estado, con el objeto de que se lleven de manera adecuada y expedita;

"III. Elaborar las credenciales con elementos de seguridad para las autoridades municipales y auxiliares;

"IV. Registrar los sellos oficiales que ocuparan las autoridades municipales auxiliares durante el periodo que dure su administración; V. Mantener actualizado el Sistema de Registro de Autoridades; y,

"VI. Las que le señalen las demás disposiciones normativas aplicables y le confiera su superior jerárquico, en el ámbito de su competencia."

Esta Primera Sala estima que es **oportuna** la demanda por lo que hace al acto, consistente en la expedición de la acreditación a favor de Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

En efecto, de la normativa donde se regula el procedimiento para la expedición de las acreditaciones no se advierte la obligación de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca de notificar al Municipio dicha actividad, ni de autos se advierte constancia por la que se haga evidente una fecha determinada donde el Municipio se haya hecho sabedor de la expedición de la acreditación impugnada. En ese sentido, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria en la materia, la fecha eficiente para computar el plazo para la promoción de la demanda es aquella que haya sido señalada por el Municipio actor.

Con base en lo anterior, se tiene que en la demanda de controversia constitucional, el Municipio actor sostuvo que se enteró de la expedición de la acreditación a Israel Juárez Sánchez el **quince de febrero de dos mil dieciocho**.²⁰ Así, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional corrió del dieciséis de febrero al cinco de abril de dos mil dieciocho.²¹

La demanda fue presentada el **veintidós de febrero de dos mil dieciocho**, por ende, se estima que es oportuna.

CUARTO.—Legitimación activa. La demanda se encuentra firmada por Ignacio Gómez García y Esteban Villegas, quienes se ostentaron respectivamente como presidente municipal y síndico del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

Sin embargo, en auto de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo como legitimado únicamente al síndico del Municipio

²⁰ Folio 5 del cuaderno de la presente controversia constitucional.

²¹ Se descontaron del plazo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de febrero; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veintiuno, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de marzo y uno de abril, todos de dos mil dieciocho, por ser inhábiles en términos del artículo 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De igual forma, se descontó el diecinueve de marzo de dos mil dieciocho, por ser inhábil, en términos del punto primero, inciso f), del Acuerdo General Plenario 18/2013. Finalmente se eliminaron del plazo los días veintiocho, veintinueve y treinta de marzo, pues fueron declarados inhábiles en sesión privada de trece de marzo de dos mil dieciocho, como se advierte del oficio SGA/MFEN/780/2018.

actor, al estimar que la representación legal de aquél, únicamente, recaerá en el síndico. Dicho auto no fue recurrido, por lo que se analizará únicamente la legitimación del síndico municipal de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

Consecuentemente debe **desestimarse** la causa de improcedencia identificada con el punto **primero**, invocada por el Poder Ejecutivo, donde sostuvo que el presidente municipal no tenía legitimación para promover la presente controversia constitucional.

Esteban Villegas, se ostentó como síndico del Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, con los siguientes documentos:

a) Copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos por sistemas normativos internos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, de la que se advierte que Esteban Villegas fue electo como segundo concejal propietario para la integración del Ayuntamiento actor.²²

b) Copia certificada de la sesión solemne de uno de enero de dos mil diecisiete, mediante la cual se instaló el Ayuntamiento del Municipio de Santiago Textitlán, en la que los concejales electos tomaron protesta, entre ellos, el mencionado Esteban Villegas.²³

c) Copia certificada de la sesión extraordinaria de **uno de enero de dos mil diecisiete**, mediante la cual se designó a Esteban Villegas como síndico del Municipio de Santiago Textitlán.²⁴

Por otro lado, del artículo 71, fracciones I y II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se advierte que es atribución de los síndicos representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que éstos fueren parte.²⁵

²² Folio 22 del expediente principal.

²³ Folios 24 a 26 del expediente principal.

²⁴ Folios 28 a 30 del expediente principal.

²⁵ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: "I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte; "II. Tendrán el carácter de mandatarios del Ayuntamiento y desempeñarán las funciones que éste les encomienden (sic) y las que designen las leyes; ..."

Por tanto, debe concluirse que el promovente tiene legitimación en la presente controversia para representar al Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, en tanto que en autos, se encuentra acreditado su carácter de síndico municipal, funcionario a quien la ley orgánica municipal de la entidad le otorga facultades para acudir a juicio en defensa de los intereses del Municipio correspondiente.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Como se precisó en el considerando segundo de esta resolución, sólo se tuvieron por existentes los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por tal motivo, se analizará únicamente la legitimación pasiva de esta autoridad.

Por el Poder Ejecutivo demandado compareció José Octavio Tinajero Zenil, quien se ostentó como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento emitido el quince de junio de dos mil diecisiete, expedido por el gobernador constitucional de la entidad.²⁶

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución Local, el Poder Ejecutivo del Estado se ejerce por el gobernador del Estado; a su vez, el diverso artículo 98 Bis de la citada norma dispone que la función del consejero jurídico estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, el cual ejercerá la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.²⁷

Así, el artículo 49 de dicha Ley Orgánica²⁸ dispone que a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde representar legalmente al

²⁶ Foja 129 del expediente principal.

²⁷ "Artículo 66. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se ejerce por un solo individuo que se denominará gobernador del Estado."

"Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

²⁸ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del

Estado de Oaxaca y al titular del Poder Ejecutivo Local en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte, sin perjuicio de que en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde.

De esta manera, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo Local.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En su escrito de contestación de demanda, el Poder Ejecutivo demandado invocó seis causas de improcedencia.

Esta Primera Sala estima que no es necesario analizar las causas de improcedencia identificadas como **segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta**, pues tienen que ver con el análisis en relación con la aludida orden de retención de recursos federales participables a partir de la segunda quincena de febrero de dos mil dieciocho, acto que fue declarado inexistente en el considerando segundo de esta sentencia.

Por otro lado, en el considerando **cuarto**, referente a la legitimación pasiva, se desestimó la causa de improcedencia señalada como **primera**, donde se adujo la falta de legitimación activa del presidente municipal de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

Toda vez que se han agotado los motivos de improcedencia y al no advertirse de oficio que se actualice una causal de improcedencia, se procederá al análisis de los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

SÉPTIMO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son esencialmente los siguientes:

Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

f) La determinación de la Secretaría de Finanzas, en relación con la retención de las aportaciones y participaciones federales del ejercicio fiscal del 2018, correspondientes al Municipio de Textitlán, vulnera las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque carece de fundamento legal.

g) La determinación del Congreso del Estado de Oaxaca de revocar el mandato de los cuatro concejales con carácter de presidente municipal, síndico municipal, regidor de Hacienda y regidor de Obras Públicas también contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal por carecer de sustento en un procedimiento legal que garantice la adecuada defensa del demandante.

h) Las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal son vulneradas tanto por el Poder Ejecutivo como el Legislativo de Oaxaca al determinar, respectivamente, la retención de las participaciones y aportaciones Federales del ejercicio fiscal del 2018 correspondientes al Municipio de Textitlán y la revocación de los mandatos de los cuatro concejales con carácter de presidente municipal, síndico municipal, regidor de Hacienda y regidor de obras públicas, en virtud de que dichas determinaciones, al constituirse como actos privativos, no están sustentadas en un procedimiento legal que garantice la defensa del Municipio afectado.

i) El artículo 115 de la Constitución Federal prevé una esfera competencial a los Municipios que fue vulnerada por la Dirección de Gobierno de la Secretaría General del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, pues actuó como una autoridad intermedia al reconocer y expedir acreditación al C. Israel Juárez Sánchez como agente municipal para el periodo de 2018, de la Agencia Municipal de Santiago Xochiltepec, perteneciente al Municipio de Santiago Textitlán, siendo que para poder estar en condiciones de otorgar dicho reconocimiento, de conformidad con el artículo 128 de la propia Constitución Federal, el 140 de la Constitución del Estado de Oaxaca y la fracción XVII del artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, es un requisito indispensable que exista previamente el reconocimiento y nombramiento del cargo de agente municipal por parte del Ayuntamiento y del presidente municipal, así como de la respectiva toma de protesta de ley para el cargo, requisito que fue pasado por alto por la referida Secretaría General del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, invadiendo la esfera competencial del Municipio de Textitlán y en contraviniendo de las disposiciones referidas.

j) Que al pasar por alto al Ayuntamiento en el reconocimiento y la acreditación de agentes municipales, además de contravenir lo previsto en la fracción XVII del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de

Oaxaca, provoca un caos institucional entre el Ayuntamiento y sus agencias municipales, pues se está generando un precedente para que el reconocimiento de agente municipal que expide la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sustituya la falta de reconocimiento y el falta de nombramiento y toma de protesta de ley por parte del Ayuntamiento y el presidente municipal. En este sentido, todos los actos derivados de dicho reconocimiento y acreditación viciados o que se apoyen en estos, deberán ser declarados inconstitucionales.

OCTAVO.—**Consideraciones y fundamentos.** En este apartado se analizará la validez constitucional del acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, consistente en la expedición de la acreditación de Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca.

En el **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor sostiene que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca invadió su esfera de competencias, al expedir la acreditación de **Israel Juárez Sánchez** como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, sin que fuera reconocido ni nombrado por el Ayuntamiento para el periodo 2018 y, consecuentemente, sin que el ciudadano haya tomado protesta en los términos de ley.

Esta Primera Sala considera que el concepto de invalidez es **esencialmente fundado**.

El artículo 115, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la facultad de los Ayuntamientos de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organizan la administración pública conforme a leyes marco, expedidas por la legislatura estatal.²⁹

²⁹ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...
"I. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."

Así, por mayoría de razón, esta Primera Sala estima que la facultad de aprobar la normativa atinente a la administración pública municipal, conlleva implícitamente una atribución operativa; esto es, también comprende la facultad de nombrar y remover a las autoridades administrativas y auxiliares del Municipio.

En ese sentido, el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca establece las categorías administrativas dentro del Gobierno Municipal, entre las que se encuentra la *agencia municipal*, que se define como aquélla localidad que cuente con un censo no menor de diez mil habitantes.³⁰ Asimismo, se establece que los agentes municipales tienen la función de mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes donde actúen.³¹

Ahora bien, el artículo 43 de la referida ley orgánica municipal establece que será atribución del Ayuntamiento convocar a elecciones de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, entre ellas, los titulares de las agencias municipales y de policía, en los términos previstos por el artículo 79 de dicha normativa.

El referido artículo 79 de la ley orgánica municipal oaxaqueña establece el procedimiento de elección de dichas autoridades auxiliares conforme a lo siguiente:

"Artículo 79. La elección de los agentes municipales y de policía, se sujetará al siguiente procedimiento:

"I. Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, éste lanzará la convocatoria para la elección de los agentes municipales y de policía; y

"II. La elección se llevará a cabo en la fecha señalada por el Ayuntamiento teniendo como límite el quince de marzo. Las autoridades auxiliares del Ayuntamiento entrarán en funciones al día siguiente de su elección. En los Municipios de usos y costumbres, la elección de los agentes municipales y de policía,

³⁰ "Artículo 17. Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

"I. Agencia municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y II. Agencia de policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes."

³¹ "Artículo 77. Los agentes municipales y de policía actuarán en sus respectivas demarcaciones y tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley y disposiciones complementarias, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen."

respetará y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades."

Como se advierte, la elección de la autoridad municipal auxiliar denominada *agente municipal* debe cubrir ciertas formalidades. No obstante, tratándose de Municipios que se rigen por usos y costumbres, la elección de estas autoridades, se llevará a cabo conforme a las tradiciones y prácticas de las localidades en cuestión.

Una vez elegido el agente municipal, el Ayuntamiento deberá facultar al presidente municipal para que expida el nombramiento respectivo; en términos del artículo 68, fracción VI, de la ley orgánica en cuestión, es atribución del presidente municipal expedir de manera inmediata los nombramientos de los agentes municipales y de policía una vez obtenido el resultado de la elección. Ahora bien, como se demostrará a continuación, el nombramiento hecho por la autoridad municipal, *efectivamente*, es necesario para que sea expedida la acreditación respectiva por el Gobierno del Estado.

En términos del punto quinto del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los Municipios del Estado de Oaxaca, así como el registro de los sellos oficiales*, expedido en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de enero de dos mil catorce,³² para que a las autoridades municipales auxiliares les sea expedida la acreditación que las reconozca como tales ante las diferentes dependencias del gobierno estatal y federal, deberán presentar ante el Departamento de Acreditación y Registro de Autoridades Municipales, dependiente de la Dirección de Gobierno, a su vez parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, los siguientes documentos:

- 1) Acta de elección o acta de asamblea (asamblea usos y costumbres con firma de los asistentes);
- 2) Acta de toma de protesta de ley;
- 3) Nombramiento expedido por el presidente municipal;
- 4) Acta de nacimiento, original reciente;
- 5) Copia de la credencial de elector;

³² Consultable en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2014/01/EXT-SEGEGO-2014-01-02.pdf>

- 6) Copia de la CURP;
- 7) Tres fotografías tamaño infantil;
- 8) Sellos oficiales del periodo anterior.

La acreditación expedida por el Poder Ejecutivo cumple una función de reconocimiento de las diversas autoridades municipales ante instancias municipales homólogas, estatales y federales, esto es, funge como una *identificación válida* como autoridades en funciones. De esta forma es dable sostener que la expedición de la credencial *otorga certeza* en torno al carácter que pudiera ostentar una persona ante otras autoridades u órdenes de gobierno.

La expedición de acreditaciones exige del Poder Ejecutivo Estatal la verificación de ciertos *parámetros mínimos de certeza* en relación con el cargo municipal que se reconoce, pues de lo contrario, este tipo de identificación oficial carece de sentido al poderse emitir a favor de cualquier persona. La acreditación de autoridades municipales por parte de las autoridades estatales sin controles mínimos en relación con la determinación del Ayuntamiento sobre la elección de *sus* autoridades auxiliares se traduce en una sustitución fáctica de la autoridad municipal que resulta violatoria del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con el principio de autonomía municipal en la vertiente de la organización y operación de la vida administrativa interna.

Con base en el contexto anterior, esta Primera Sala estima que asiste razón al Municipio actor cuando alega que el Poder Ejecutivo actuó indebidamente como una autoridad intermedia al otorgarle reconocimiento oficial a Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca.

Como se observa del escrito de demanda, el Municipio sostuvo que en momento alguno, ha reconocido la elección de Israel Juárez Sánchez como titular de la Agencia Municipal de Santiago Xochiltepec, ni le ha expedido nombramiento para el periodo 2018 y, consecuentemente, aquél no ha tomado protesta en términos de la legislación aplicable, por lo que no es constitucionalmente válido que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca le emitiera la acreditación que lo reconoce como autoridad auxiliar del Municipio.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo sostuvo que no había transgredido la esfera competencial del Municipio, pues había expedido la acreditación en cuestión con base en el acta de cabildo de uno de noviembre de dos mil diecisiete, siendo ésta la única prueba exhibida para soportar la emisión del acto impugnado.

Esta Primera Sala llega a la convicción de que el documento exhibido por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca *no cumple los requisitos mínimos de certeza* para poder ser tomado como causa eficiente de la emisión de la acreditación como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Estado de Oaxaca, además de que no se observaron los requisitos de ley para tener como válido el nombramiento del agente municipal en cuestión.

En efecto, si bien en el punto 3.) del acta de cabildo de que se trata se observa que Israel Juárez Sánchez fue elegido por doscientos cincuenta votos como agente municipal de Santiago Textitlán,³³ lo cierto es que esta documental no cuenta con un grado de *certeza mínima* en relación con la elección de la autoridad auxiliar municipal.

Lo anterior pues, en primer término, no refleja quiénes participaron, lo cual se habría verificado con las firmas de los asistentes; tampoco se observan los puntos conclusivos de la asamblea donde presuntamente se eligió a Israel Juárez Sánchez como agente municipal y, finalmente, no se advierten firmas autógrafas de las *autoridades administrativas, constitucionales y agrarias* que presidieron la votación. En este sentido, la prueba exhibida es insuficiente para justificar la acreditación expedida por el Poder Ejecutivo actor.

Esta Primera Sala es consciente de que debe existir flexibilidad tratándose del análisis en relación con la validez de la elección de autoridades de Municipios que se rigen por sistemas normativos internos –como el Municipio de Santiago Textitlán–; sin embargo, ello no puede llevar al extremo de que *cualquier* documento baste para acreditar ante el Estado el nombramiento de una autoridad municipal, en este caso, la auxiliar del Municipio actor.

Precisamente en este sentido el *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los Municipios del Estado de Oaxaca, así como el registro de los sellos oficiales*, al que esta Primera Sala se ha referido en párrafos precedentes, determina que, para que el Poder Ejecutivo pueda expedir la acreditación a una autoridad municipal auxiliar, debe exhibirse un conjunto de documentos, entre ellos: (i) Acta de elección o acta de asamblea de usos y costumbres con firma de los asistentes –la cual fue exhibida, pero sin que cubriera los requisitos mínimos de certeza–; (ii) Acta de toma de protesta de ley –no exhibida–; y, (iii) nombramiento expedido por el presidente municipal –no exhibido–.

³³ Folio 135 del presente expediente.

Es decir, aun cuando se considerara que el acta de elección es válida, lo cierto es que, tanto en términos de la ley orgánica municipal,³⁴ así como del acuerdo en cita, el nombramiento del agente municipal expedido por el presidente municipal a partir del resultado de la elección, constituye un requisito para la emisión de la acreditación por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

De todo lo anterior resulta que asiste razón al Municipio actor cuando alega que el Poder Ejecutivo, de manera indebida y sin cumplir un mínimo de verificación en relación con la determinación del Ayuntamiento, expidió una acreditación a Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

En tal sentido, al ser **fundado** el tercer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, lo procedente es **declarar la invalidez** del acto señalado al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, consistente en la acreditación a Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo relativo a la existencia de los actos impugnados.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la expedición de la acreditación a Israel Juárez Sánchez como agente municipal de Santiago Xochiltepec, Municipio de Santiago Textitlán, Estado de Oaxaca, en los términos del considerando octavo de la presente sentencia.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³⁴ Artículo 68, fracción IV.

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN EL AMPARO INDIRECTO EN QUE SE RECLAMARON LA RETENCIÓN Y/O SUSPENSIÓN DE PRESTACIONES LABORALES. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO.

CONFLICTO COMPETENCIAL 392/2017. SUSCITADO ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO, AMBOS DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 28 DE FEBRERO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente conflicto competencial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto se encuentra especializado en materia administrativa, especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—Para estar en condiciones de resolver el presente asunto, es menester determinar sobre la existencia de un conflicto competencial,

para lo cual es necesario tener presente los antecedentes del caso, los cuales se hacen consistir en los siguientes:

1. Mediante escrito presentado el **diecinueve de enero de dos mil diecisiete**, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero, con sede en Chilpancingo, Guillermo Javier Mora Elizalde (**como trabajador activo al servicio de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero**) promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"...III. Autoridades responsables.

"Resultan ser la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud en el Estado de Guerrero; Subsecretaría de Finanzas y Administración de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud en el Estado de Guerrero y la Subdirección de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud en el Estado de Guerrero

"IV. Acto reclamado. a) Lo constituye la arbitraria e ilegal retención y suspensión del pago parcial de mi salario, correspondientes a la primer quincena de noviembre y primera y segunda quincenas de diciembre, todas del año dos mil dieciséis; así como el aguinaldo y la prima vacacional del citado año, así como la primer quincena del mes de enero del año dos mil diecisiete y subsecuentes y demás prestaciones de ley." (fojas 2 y 3 del juicio de amparo indirecto *****)

2. Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo, el cual mediante acuerdo de **veinte de enero de dos mil diecisiete**, la registró con el número *****; seguidos los trámites legales, el **dieciséis de marzo de dos mil diecisiete**, tuvo verificativo la audiencia constitucional y el **diecisiete del mismo mes y año** dictó la sentencia respectiva, en el sentido de, por un lado, **sobreseer** en el juicio de amparo, en lo que respecta a la autoridad denominada subdirector de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud en el Estado de Guerrero, al surtirse la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, en esencia, porque consideró inexistente el acto que se le reclama derivado de la negativa del mismo por parte de la autoridad, sin que el quejoso haya aportado prueba alguna para desvirtuar tal negativa.

Por otro lado, en relación con las autoridades Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud y, Subsecretaría de Finanzas y Administración de

la aludida Secretaría, ambas en el Estado de Guerrero, presumió ciertos los actos reclamados, en virtud de que fueron omisas en rendir sus informes justificados; sin embargo, advirtió que se surtía la causal de improcedencia consistente en la falta de interés jurídico del quejoso y, por tanto, sobreseyó en el juicio de amparo de conformidad con los numerales 63, fracción IV y 61, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo, por lo que hace a dichas autoridades.

3. Inconforme con la sentencia anterior, Guillermo Javier Mora Elizalde interpuso recurso de revisión, a través del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo, **el treinta de marzo de dos mil diecisiete** (fojas 22 a 36 del cuaderno del amparo en revisión *****), materia del presente conflicto competencial y, que por razón de turno correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, el cual mediante auto emitido por su presidente el **once de abril de ese mismo año**, registró y admitió el expediente bajo el número ***** (fojas 47 y 48 del cuaderno del amparo en revisión *****).

4. Mediante acuerdo plenario de **treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete**, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (fojas 56 a 68 del cuaderno del amparo en revisión *****), se declaró legalmente incompetente por razón de materia para conocer del asunto y la declinó a favor del Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del mismo Circuito en turno.

5. En acuerdo de **veintidós de junio de dos mil diecisiete**, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito (al que por motivo de turno fue enviado el recurso de revisión), registró el asunto bajo el expediente ***** (fojas 75 y 76 del recurso de revisión antes aludido).

Posteriormente, mediante acuerdo plenario de **dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete**, determinó que dicho órgano jurisdiccional no aceptaba la competencia declinada a su favor (fojas 124 a 134 del recurso de revisión *****).

TERCERO.—Precisado lo anterior y, previo análisis de las determinaciones emitidas por los Tribunales Colegiados indicados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la existencia de un conflicto competencial en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de Amparo, pues ambos órganos jurisdiccionales se niegan a conocer del recurso de revisión interpuesto por Guillermo Javier Mora Elizalde, en contra de la

resolución de **diecisiete de marzo de dos mil diecisiete**, emitida por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo, donde se determinó **sobreseer** en el juicio de amparo indirecto
*****.

Cabe señalar que para la integración de una controversia de esta índole, con base en el dispositivo aludido, sólo se exige que un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer de un juicio, de un recurso o cualquier otra clase de asunto sometido a su consideración y, que un diverso Tribunal Colegiado no acepte la competencia declinada, comunicando esa determinación al tribunal declinante y ordenando la remisión de los autos a este Supremo Tribunal para su avocamiento y posterior resolución, en términos de lo así planteado.

Por tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados que se debe dilucidar.

CUARTO.—Efectivamente, de las resoluciones de los Tribunales Federales se advierte la existencia de un conflicto competencial susceptible de ser examinado por este Alto Tribunal, porque se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 46 de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente:

"Artículo 46. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito tenga información de que otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, lo requerirá para que le remita los autos. Si el requerido estima no ser competente deberá remitir los autos, dentro de los tres días siguientes a la recepción del requerimiento. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al requirente, suspenderá el procedimiento y remitirá los autos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la sala que corresponda, para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda.

"Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de un juicio o recurso estime carecer de competencia para conocer de ellos, lo declarará así y enviará dentro de los tres días siguientes los autos al órgano jurisdiccional que en su concepto lo sea.

"Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los tres días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda."

Lo anterior es así, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes declararon su incompetencia legal, **por razón de la materia**, para conocer del recurso de revisión interpuesto por Guillermo Javier Mora Elizalde, en contra de la resolución emitida el **diecisiete de marzo de dos mil diecisiete**, por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo, donde se determinó **sobreseer** en el juicio de amparo indirecto *****.

Así, mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, en esencia sostiene que carece de competencia legal por razón de materia para conocer del asunto, por las consideraciones siguientes:

- El Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer y resolver el recurso de revisión, pues la demanda de amparo versa en la materia laboral; es decir, de los autos del juicio de amparo indirecto ***** , se aprecia que la parte quejosa, en su demanda atribuye como acto reclamado a las autoridades que señala como responsables, denominadas Secretaría de Salud y/o de Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero; subsecretario de Finanzas y Administración; y director de Recursos Humanos, también de esa secretaría, con sede en Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, **la retención y suspensión del pago parcial de su salario**, a partir de la primera quincena de noviembre de dos mil dieciséis a la primera quincena del mes de enero de dos mil diecisiete y las subsecuentes; **así como de su aguinaldo y la prima vacacional** de dicha anualidad; y demás prestaciones de ley.

- La Secretaría de Salud del Estado de Guerrero, pertenece a la Administración Pública Centralizada del Estado, de acuerdo con los artículos 1, párrafos primero y segundo, y 18, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08; a su vez, la Ley número 1212 de Salud del Estado de Guerrero, en su artículo 10, señala que la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud, respectivamente aplicarán y respetarán las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y sus reformas.

- Lo anterior lleva a acudir a las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, las cuales, en su capítulo VI, comprenden los artículos 42 al 56, que contemplan el pago del salario y demás prestaciones inherentes a la relación con la Secretaría de Salud, así como los casos en que su empleador puede retener, descontar o deducir cierta cantidad de su salario; las fechas y formas de pago.

- Ahora bien, de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero número 248, en específico de sus artículos 1 al 7, fracciones I, II, III y IV; y sus párrafos penúltimo y último, se advierte que la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero número 248, es de orden público, de interés social y de observancia general, la cual regirá las **relaciones de trabajo** de los servidores de base y supernumerarios de la administración pública centralizada y paraestatal.

- Asimismo, que para los efectos de esa ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los trabajadores del Poder Ejecutivo y sus entidades paraestatales, representados por sus respectivos titulares. Luego, se considera trabajador al servicio del Estado, para la aplicación de esa ley, a toda persona que preste sus servicios intelectuales, físicos, o de ambos géneros, a las dependencias mencionadas mediante designación legal, en virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya o nóminas de pago de los trabajadores temporales.

- En ese orden de ideas, se tiene que el quejoso Guillermo Javier Mora Elizalde, en su demanda de amparo **totalmente se duele de la retención y suspensión, de modo parcial, de su salario**, a partir de la primera quincena del mes de noviembre de dos mil dieciséis a la primera quincena del mes de enero de dos mil diecisiete; al igual que de su **aguinaldo y prima vacacional** y, demás prestaciones a que tenga derecho; hecho que atribuye a las autoridades que señaló con el carácter de responsables, patentizando su temor a que persistan en esa conducta, que es de tracto sucesivo, en **las subsecuentes quincenas que devengue con motivo del desempeño de su cargo como coordinador de Obras, Conservación y Mantenimiento de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero**, pues refiere que **continúa desempeñando sus labores (trabajador en activo)**.

- De lo cual se establece que la materia del litigio estriba en dilucidar si al quejoso, a partir de la primera quincena del mes de noviembre de dos mil dieciséis y en las subsecuentes quincenas devengadas, se le ha pagado su salario de manera parcial y no completa, de acuerdo al monto que por tal concepto corresponde al cargo que desempeña; así como su aguinaldo y prima vacacional de dicho año.

- Planteamiento que **atañe a la materia laboral**, dado que sustancialmente se alega vulneración a los **derechos que tutela el artículo 123, apartado B, fracciones IV, V y VI, de la Constitución Federal**, al señalar que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía

pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de dicha Constitución Federal y en la ley; que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas; que a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; y que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; disposición constitucional a la que remite el diverso artículo 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, al disponer que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de dicha Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Tales derechos de índole laboral, también los reconoce y protege la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Número 248, en sus artículos 27, 28, 29, 30 y 33.

- Así, a efecto de verificar si el órgano jurisdiccional es legalmente competente para conocer y resolver del recurso de revisión, se debe atender a la naturaleza del acto reclamado y no a la circunstancia de que el quejoso sea un servidor público de una secretaría estatal que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, esto es, a la administración pública estatal; ello, de conformidad con la tesis aislada 2a. LXXXV/2015 (10a.) «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXI, Tomo I, agosto de 2015, página 1192» emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO. AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA LA HAYA FIJADO EN DETERMINADA MATERIA, EN CUALQUIER SUPUESTO, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2013 (10a.) (*)]."

- Así las cosas, con apoyo en el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se **declina la competencia legal** para conocer de este recurso de revisión, a favor del Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, en turno, con residencia en Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

En tanto, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito** estimó que carece de competencia legal para conocer el recurso de revisión de mérito, totalmente por las razones siguientes:

- El Tribunal Colegiado es legalmente incompetente para conocer del asunto, ya que partiendo de la premisa de que, cuando el problema de fondo en el recurso de revisión consiste en resolver **actos reclamados emitidos por autoridades distintas a la judicial, la competencia para conocer de ese medio de impugnación recae en un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa**, lo que resulta congruente con el contenido del **artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, que otorga **competencia residual a los Jueces de Distrito en materia administrativa** (en consecuencia a los Tribunales Colegiados Especializados en Materia Administrativa), para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de una autoridad distinta a la judicial (y de los recursos respectivos).

- Cita en apoyo las jurisprudencias P/J. 83/98 y 2a./J. 24/2009, emitidas, respectivamente, por el Pleno y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES." y "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS." «publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28 y XXIX, marzo de 2009, página 412, respectivamente.»

- Así, el órgano jurisdiccional del conocimiento no comparte la determinación del Tribunal Colegiado contendiente, porque si bien la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito debe definirse atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados y a las autoridades señaladas como responsables, lo cierto es que en el caso, ello equivaldría a establecer que, en efecto, **las retenciones y suspensión del salario percibido por el quejoso durante el tiempo señalado, así como las demás prestaciones que reclama, tienen su origen en una causa eminentemente de naturaleza laboral, lo que no puede conocerse de manera asertiva**, pues de las constancias que obran en autos no se advierte la causa generadora de dicho descuento (procedimiento judicial o administrativo), para arribar a la conclusión de que a dicho acto reclamado le reviste la naturaleza laboral, aunado a que las autoridades señaladas como responsables no tienen el carácter judicial sino administrativo, por tanto, es desacertado que el Tribunal Colegiado contendiente haya asumido que la naturaleza del acto reclamado es laboral, sin atender a la causa generadora de los descuentos que reclama el quejoso.

- Cita como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 145/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo II, octubre de 2015, página 1689.

- Por tanto, dicho órgano jurisdiccional considera que no es legalmente competente para conocer del recurso de revisión; y por ende, **no acepta la competencia declinada.**

QUINTO.—Para la resolución del presente asunto, es menester precisar que la **competencia por materia** está encaminada a procurar que, dentro de un órgano jurisdiccional especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho, lo que permita, en última instancia, que los juzgadores que lo integran tengan un mayor conocimiento sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, puedan resolver mejor y con mayor prontitud los asuntos sometidos a su conocimiento, a efecto de cumplir con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial establecida en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En el caso a estudio, debe partirse de la idea de que **de interponerse un recurso de revisión en contra de una resolución que dicte un Juez de Distrito**, dicho asunto debe remitirse a su superior jerárquico, en el caso, al Tribunal Colegiado con jurisdicción sobre el Juez Federal que hubiese dictado dicha resolución, y cuando en el Circuito correspondiente existan dos o más Tribunales, **se enviará al especializado en la materia del juicio.**

Lo anterior se deriva de lo dispuesto en los artículos 37, fracción II y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a precisar:

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"...

"II. Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...".

"Artículo 38. Podrán establecerse tribunales colegiados de circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

Ahora, en relación con este tipo de conflictos, en los que se discute sobre la competencia por razón de materia para conocer de un recurso de revisión en amparo indirecto, es criterio reiterado de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ante la hipótesis de que el Juez de Distrito no se encuentre especializado en materia alguna, debe verificarse la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable para establecer a qué Tribunal Colegiado de Circuito corresponde el conocimiento del asunto, tal como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, consultable en la página 412, del Tomo XXIX, marzo de 2009, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia común, registro digital: 167761; de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.— De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."

De lo que se desprende que, el aspecto primordial conforme al cual se determina la competencia material a favor de algún Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer de un recurso, reside fundamentalmente en la naturaleza jurídica del acto reclamado y de la autoridad responsable del cual proviene.

No obstante, esta Segunda Sala también ha señalado que, además de considerar la naturaleza del acto y de la autoridad responsable, en determina-

dos casos, resulta conveniente atender al bien jurídico o interés fundamental controvertido, para así estar en aptitud de fincar la competencia en un determinado órgano jurisdiccional, dado que más allá de la naturaleza del acto, de la relación jurídica o de la calidad del impetrante, es necesario distinguir cuál es el derecho humano que se estima vulnerado, con el fin de que sea el órgano jurisdiccional de amparo más afín a la materia de que se trate, el que conozca y resuelva el asunto, pues en esa medida, se procurará proteger las garantías que se alegan violadas.

Así, por ejemplo, se estará en presencia de un asunto relacionado con la materia laboral, cuando el acto reclamado afecte de manera directa e inmediata algún derecho consagrado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 83/98, consultable en la página 28, Tomo VIII, diciembre de 1998, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.—En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."

SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito**, es el competente para conocer del asunto.

Para corroborar tal aserto, se considera necesario precisar que de las constancias de autos se advierte que en el juicio de amparo indirecto ^{*****}, del que deriva el recurso de revisión que motivó el conflicto competencial que nos ocupa, se advierte que el quejoso Guillermo Javier Mora Elizalde (**trabajador en activo al servicio de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero**), reclamó de las autoridades responsables secretario de Salud y/o de Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero; subsecretario de Finanzas y Administración; y, director de Recursos Humanos, todos de la aludida Secretaría, en Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, **la retención y suspensión del pago parcial de su salario**, a partir de la primera quincena de noviembre de dos mil dieciséis a la primera quincena del mes de enero de dos mil diecisiete y las subsecuentes; **así como de su aguinaldo, prima vacacional de dicha anualidad y demás prestaciones de ley**.

De lo anterior, se advierte que en la especie lo que reclamó el quejoso, es **la retención y suspensión del pago parcial del salario que percibe**, así como del **aguinaldo y prima vacacional** al desempeñarse como coordinador de Obras, Conservación y Mantenimiento de la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero (**como trabajador en activo**); por tanto, resulta evidente que dicho acto reviste **naturaleza laboral**.

En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que, tratándose de la **retención y suspensión** que se realiza al **salario** del quejoso, el bien jurídico o interés fundamental controvertido en este caso concreto, se relaciona con la materia laboral y, por ende, el competente para conocer del recurso en cuestión, es un Tribunal Colegiado especializado en materia de trabajo.

En efecto, el bien jurídico o interés fundamental controvertido se relaciona con la materia laboral, dado que se están afectando prestaciones de ese carácter, protegidas por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, con independencia de la relación que entre el quejoso y la Secretaría de Salud y/o Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero y,

de la naturaleza formal y/o material del acto y de las autoridades que lo emitieron, no puede soslayarse que la referida afectación (**retención de ingresos**), está enmarcada dentro de la vulneración a prestaciones laborales protegidas por el artículo 123 constitucional y, por ende, su protección no puede quedar excluida de la materia laboral.

No es óbice a lo anterior que el acto reclamado se haya atribuido a las responsables Secretaría de Salud y/o de Servicios Estatales de Salud del Estado de Guerrero; subsecretario de Finanzas y Administración; y, director de Recursos Humanos, todos de la aludida Secretaría, en el Estado de Guerrero; de lo cual pudiera considerarse que la naturaleza de lo reclamado es materialmente administrativo.

Empero, como el acto reclamado tiene su origen en la afectación al salario del quejoso, lo cual tiene carácter intrínsecamente laboral, es que se insiste que el asunto está inmerso dentro del campo del derecho del trabajo.

En mérito de lo anterior, esta Segunda Sala concluye que si el acto reclamado por la parte quejosa **incide en la afectación a su salario**, evidentemente está inmerso en el campo del derecho del trabajo, en consecuencia, el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso de revisión en cuestión, es el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito**.

Es aplicable al caso concreto (por analogía), la jurisprudencia 2a./J. 31/2010, consultable en la página 949, Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR **TRABAJADORES EN ACTIVO QUE RECLAMAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO DE JALISCO, EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN AL RÉGIMEN DE PENSIONES Y PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE TRABAJO.**—De los artículos 52 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para determinar la competencia por materia, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Así, **se trata de la materia de trabajo cuando el acto afecte de manera directa e inmediata algún derecho consagrado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** En congruencia con lo anterior, se concluye

que cuando trabajadores en activo reclaman la inconstitucionalidad de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, en relación con la modificación al régimen de pensiones y prestaciones de seguridad social, atendiendo al bien jurídico o interés fundamental controvertido, tales actos son de naturaleza laboral, porque se refieren al establecimiento de nuevas condiciones laborales inherentes a la relación existente entre el organismo público y sus trabajadores, dirigidas a la regulación de las prestaciones derivadas del artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, lo que torna competentes a los órganos especializados en materia de trabajo para conocer los asuntos en que se controvierta ese tema."

SÉPTIMO.—En atención a las razones expresadas en el considerando que antecede, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la competencia para conocer del recurso de revisión de que se trata corresponde al **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito**.

En consecuencia, lo procedente es remitir los autos al Tribunal Colegiado antes aludido, para que se avoque al estudio del recurso de revisión interpuesto por Guillermo Javier Mora Elizalde, en contra de la sentencia de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, emitida por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo de Bravo, dentro de los autos del juicio de amparo indirecto ***** , de su índice.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito**, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión interpuesto por Guillermo Javier Mora Elizalde.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a

la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN EL AMPARO INDIRECTO EN QUE SE RECLAMARON LA RETENCIÓN Y/O SUSPENSIÓN DE PRESTACIONES LABORALES. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO.

Si bien en principio, para fijar la competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito debe atenderse a la naturaleza de la resolución y de la autoridad responsable, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para establecer cuándo el juicio de amparo corresponde a la materia de trabajo, se debe considerar si el acto reclamado afecta de manera directa e inmediata algún derecho tutelado por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, cuando el quejoso reclama la retención y/o suspensión de su cargo, del salario que percibe, del aguinaldo y prima vacacional o demás prestaciones de esa índole, resulta evidente que su naturaleza es laboral, independientemente de que la autoridad o autoridades señaladas como responsables tengan o no esa naturaleza, porque el bien jurídico o interés fundamental controvertido se relaciona con aspectos atinentes a derechos laborales protegidos por el citado artículo 123 y sus leyes reglamentarias e inciden en una afectación a los mismos; por ende, el competente para conocer de los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en el amparo indirecto en que se reclamaron tales actos es un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo.

2a./J. 121/2019 (10a.)

Conflicto competencial 392/2017. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, ambos del Vigésimo Primer Circuito. 28 de febrero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 8/2018. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Segundo Circuito. 22 de marzo de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y

Eduardo Medina Mora I. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Raúl Carlos Díaz Colina.

Conflicto competencial 23/2018. Suscitado entre el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Décimo Segundo Circuito. 22 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 41/2018. Suscitado entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. 11 de abril de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 42/2018. Suscitado entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. 11 de abril de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Raúl Carlos Díaz Colina.

Tesis de jurisprudencia 121/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al conflicto competencial 8/2018, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, junio de 2019, página 5023.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL.

AMPARO EN REVISIÓN 204/2017. SARA CASTRO MARTÍNEZ. 2 DE AGOSTO DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTE Y PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión.²

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión se presentó en tiempo³ y por persona legitimada para ello.⁴

TERCERO.—**Corrección de incongruencias advertidas en la sentencia recurrida.** Esta Segunda Sala advierte, de oficio, que el Juez de Distrito, en sus resolutivos sobreseyó en el juicio, por lo que hace al acto y autoridades que precisó en el considerando tercero número I, de la sentencia de amparo.

En dicho considerando y numeral, se hace referencia a las siguientes autoridades y actos:

I. De las Cámaras de Diputados y Senadores, del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del secretario de Gobernación y del director del Diario Oficial de la Federación, residentes en México, Distrito Federal.

² De conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo vigente, así como por los diversos 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero, última parte, en relación con el tercero y el cuarto, fracción I, inciso c), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, y que entró en vigor al día siguiente; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad de un precepto de un reglamento federal, respecto del cual no existe pronunciamiento por parte de este tribunal. Asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

³ El recurso de revisión resulta oportuno, dado que a la autoridad recurrente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del presidente de la República, se le notificó la sentencia recurrida por oficio recibido el dos de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que dicha notificación surtió efectos el mismo día. De esta manera, el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del cinco al veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, de los cuales deben descontarse los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de septiembre, por corresponder a sábados y domingos, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Amparo. Asimismo, deben descontarse los días catorce, quince y dieciséis de septiembre de dos mil dieciséis, por ser inhábiles de conformidad con la circular 24/2016 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Por tanto, si el recurso de revisión se depositó en la oficina de Correos de México el nueve de septiembre de dos mil dieciséis, según consta en el sello respectivo, su presentación fue oportuna.

⁴ En razón de que el recurso fue suscrito por el director general de Amparos contra Leyes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien cuenta con legitimación para representar al presidente de la República, de conformidad con el artículo 72, fracción II Bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; autoridad que fungió como responsable en el juicio de amparo.

El proceso legislativo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete), particularmente su artículo 51, segundo párrafo; y el numeral 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No obstante, dicho considerando se refiere, más bien, a la precisión de los actos reclamados que realizó el Juez, y no al estudio del alguna causa de sobreseimiento. De la lectura de la sentencia de amparo no se advierte que se hubiera realizado estudio alguno sobre alguna causa de improcedencia que resultara en el sobreseimiento respecto de dichos actos y autoridades.

CUARTO.—Improcedencia alegada por el secretario de Gobernación. Se encuentra pendiente el estudio de una causa de improcedencia hecha valer por el secretario de Gobernación.⁵ Resulta fundada dicha causal respecto al acto consistente en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley reclamada, en términos de los artículos 61, fracción XXIII, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, que establecen, respectivamente, que el juicio de amparo es improcedente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución o de esa ley, así como los requisitos que debe reunir la demanda de amparo indirecto.

Es decir, si la quejosa no cumple con alguno de los requisitos a que alude este último precepto legal, o lo hace de manera errónea, ello provocará la improcedencia del juicio conforme a la hipótesis abierta de referencia.

En el caso se suscita la improcedencia referida respecto a los actos atribuidos al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, porque el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo,⁶ al establecer como requisito de la demanda el señalamiento de la autoridad o autoridades responsables, precisa que en el caso de las que hubiesen intervenido en

⁵ Foja 40 del cuaderno de amparo.

⁶ "Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"...

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios."

el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con ese carácter, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios.

En ese tenor, si la quejosa no impugnó el refrendo o publicación del decreto promulgatorio de las leyes aludidas por vicios propios –pues de la lectura de la demanda de amparo no se advierte la existencia de motivo de impugnación alguno en relación con dicho acto, ni siquiera en atención a la causa de pedir–, se concluye que conforme al artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, en la demanda no se les debió señalar como autoridades responsables.

Son aplicables, en lo conducente, las tesis aisladas, de rubros: "LEYES, AMPARO CONTRA. EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN NO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER LA REVISIÓN (LEY GENERAL DE POBLACIÓN)."⁷ y "REVISIÓN CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA EL SECRETARIO DE ESTADO DE QUIEN NO SE RECLAMÓ POR VICIOS PROPIOS EL REFRENDO DE UNA LEY."⁸

⁷ Cuyos texto y datos son los siguientes: "Si el quejoso reclamó del Congreso de la Unión, del presidente de la República, del secretario de Gobernación, del director general de Población y del jefe del Departamento Demográfico la expedición, promulgación, refrendo, publicación y aplicación de la Ley General de Población, en ciertos artículos, y el a quo estimó que es inconstitucional la ley precitada, debe decirse que, en los términos del artículo 87 de la ley de la materia, tratándose de amparo contra leyes, sólo los órganos de Estado a los que se encomienda su promulgación, o a quienes los representen, en los términos de la propia Ley de Amparo, pueden interponer el recurso de revisión. En este orden de ideas, si el recurrente es el secretario de Gobernación, no se encuentra legitimado para interponer el recurso de que se trata y menos aún para defender la constitucionalidad de la ley reclamada, porque obviamente no intervino en la expedición ni en la promulgación de la Ley General de Población, sino que únicamente refrendó el decreto de promulgación respectivo, que expidió el Ejecutivo Federal. Esta condición se robustece si, además, el quejoso no reclamó por vicios propios y exclusivos el acto de refrendo que realizó el secretario de Gobernación, así como si el recurso no se interpone a nombre propio, defendiendo la constitucionalidad de la ley.". *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Séptima Época, Tomo I, Materia Constitucional, página 1163, registro digital: 902339.

⁸ Cuyos texto y datos son los siguientes: "Es improcedente el recurso de revisión que hace valer un secretario de Estado por sí mismo, para defender la constitucionalidad de una ley reclamada, cuando no se reclama de dicho secretario el refrendo de dicha ley por vicios propios, toda vez que conforme a lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado, pero tratándose de amparo contra leyes, los titulares de los órganos del Estado a los que se encomienda su promulgación o quienes los representen en los términos de la propia ley de la materia, podrán interponer, en todo caso, tal recurso.". *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Séptima Época, Tomo I, Const., P.R. SCJN, página 1755, registro digital: 903198.

Por lo expuesto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que se refiere al refrendo y publicación reclamados.

En consecuencia, se sobresee en el juicio respecto de tales actos y autoridades con fundamento en el artículo 63, fracción V, del citado ordenamiento.⁹

QUINTO.—**Agravios.** La parte recurrente hizo valer, en esencia, los siguientes argumentos.

Primer agravio. Sostiene que el Juez de Distrito debió tener por actualizada la causa de improcedencia contenida en los artículos 61, fracción XXIII, 63, fracción V, en relación con el diverso 108, fracción VIII, todos de la Ley de Amparo respecto del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque no se expresaron conceptos de violación en su contra. Explica que la causa de pedir no es suficiente para desvirtuar la constitucionalidad de una norma.

Segundo agravio. Argumenta que en la sentencia recurrida se aplica indebidamente la jurisprudencia donde se resolvió la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues ésta no puede ser aplicada de manera temática en relación con el artículo 12 del reglamento impugnado.

Indica que dicha disposición no ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Juez de Distrito aplicó indebidamente la suplencia de la queja deficiente.

Tercer agravio. El a quo afirma de forma ilegal que el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inconstitucional por violar la garantía de seguridad social contenida en el

⁹ "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que el artículo 12 del reglamento impugnado guarda identidad jurídica con la hipótesis normativa del artículo 51, segundo párrafo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sin embargo, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal prevé los derechos mínimos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, y los procedimientos, requisitos y modalidades se establecen en las leyes reglamentarias, es decir, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, normas administrativas expedidas por el presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria.

En la ley reglamentaria se precisan los términos y condiciones para conceder los beneficios establecidos en la Constitución –pensión de viudez–; entonces, para su otorgamiento se deben cumplir con los requisitos del artículo 12 del reglamento impugnado.

En el caso, la quejosa tiene derecho a las pensiones de viudez y jubilación, las cuales son compatibles, pero están topadas a un máximo de diez salarios mínimos.

El sistema de pensiones es un sistema solidario de reparto, bajo el cual, se constituye un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores retirados, pero ello no significa que se viole el principio de seguridad social, pues mientras la Constitución Federal establece los derechos mínimos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, la ley secundaria se encarga de precisar los términos y condiciones respecto de los cuales debe concederse el beneficio que establece la Carta Magna.

El Juez pierde de vista que las cuotas o aportaciones que cubren los trabajadores no se vinculan únicamente con el otorgamiento de la pensión de cada trabajador, es decir, no atienden a un beneficio específico individualizado y único a favor de los trabajadores, ya que éstas no están destinadas a las

pensiones, sino que de conformidad con los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, también se usan para financiar seguros, préstamos, subsidios y servicios en un determinado porcentaje.

Alega que de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracciones XII, XIV y XXIX, de la Constitución Federal las aportaciones que se hacen por parte de los trabajadores y del Estado tienen un fin de solidaridad, que en el ámbito de seguridad social, se traduce en un esfuerzo conjunto para garantizar el otorgamiento y las prestaciones constitucionales mínimas respectivas, por lo cual se señalan límites y toques a fin de evitar disparidad, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

El artículo 12 del reglamento impugnado no es contrario a la garantía de seguridad social, ya que no restringe, bajo ninguna hipótesis, el derecho a percibir una pensión, pues sólo establece términos y condiciones para el disfrute de un sistema de pensiones y las cargas económicas deben distribuirse equitativamente a favor de los trabajadores en general.

SEXTO.—Estudio del primer agravio. Se analiza el primer agravio, porque la autoridad recurrente hace valer una causa de procedencia, la cual es de orden público y debe estudiarse previa la fijación de la litis relativa al fondo de la cuestión constitucional materia de la presente revisión.

Es inoperante el argumento de la recurrente, donde señala que el Juez de Distrito debió tener por actualizada la causa de improcedencia contenida en los artículos 61, fracción XXIII, 63, fracción V, en relación con el diverso 108, fracción VIII, todos de la Ley de Amparo respecto del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al no expresarse conceptos de violación en su contra.

De la lectura de la sentencia recurrida se advierte que el Juez de Distrito ya se pronunció respecto a ese planteamiento, como a continuación de demuestra.

"II. El director general de Amparos contra Leyes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del presidente de la República, sostiene que se actualizan las siguientes causas de improcedencia:

" ...

"b) La establecida en el (sic) artículo (sic) 61, fracción XXIII, 63, fracción V, en relación con el diverso 108, fracción VII, todos de la Ley de Amparo, en tanto que la peticionaria del amparo no formula conceptos de violación que evidencien la violación a sus derechos humanos al aplicarse el artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ...

"Igual determinación, debe hacerse respecto de la causal reseñada en el inciso b), porque en el caso, al tratarse de una pensionada, se debe suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, aun ante la ausencia total de los mismos. ..."

Sin que dichas consideraciones fueran combatidas en el recurso de revisión, pues la recurrente se limita a señalar que la causa de pedir no tiene el alcance de que se declare inconstitucional una norma general cuando no se expresen agravios en su contra; no obstante, el Juez de Distrito determinó infundada la causa de improcedencia invocada, al considerar que en el asunto operaba la suplencia de la deficiencia de la queja, la cual se actualiza aún ante la ausencia de agravios.

SÉPTIMO.—Fijación del problema jurídico a resolver. Dado que en esta instancia subsiste el problema de constitucionalidad del artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esta Segunda Sala reasume su jurisdicción para conocer de este problema jurídico.

Asimismo se precisa que la concesión de amparo impugnada se hizo extensiva al acto de aplicación consistente en el oficio DP/2337/2014 de diecisiete de diciembre de dos mil catorce, emitido por el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Delegación Estatal en Guerrero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Amparo.

Cabe aclarar que queda firme la concesión del amparo respecto del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo

de dos mil siete, al no haber sido motivo de inconformidad por parte de la recurrente.

OCTAVO.—**Estudio de los agravios.** Son infundados los agravios segundo y tercero.

Esta Segunda Sala ya se pronunció sobre el tema del artículo 12, párrafo segundo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el sentido de que es inconstitucional.

Lo anterior, al resolver el amparo en revisión 305/2014, en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce,¹⁰ del que derivó la tesis aislada 2a. CXII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL."¹¹

¹⁰ Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro presidente Luis María Aguilar Morales. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente.

¹¹ De texto: "Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a 10 veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1191, registro digital: 2007937 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

Posteriormente, esta Segunda Sala reiteró tal criterio, al resolver los amparos en revisión 214/2015,¹² 837/2015,¹³ 1230/2015,¹⁴ 159/2016,¹⁵ 701/2016,¹⁶ 777/2016¹⁷ y 899/2016¹⁸ en sesiones de veintidós de abril y cuatro de noviembre de dos mil quince, seis de abril, ocho de junio de dos mil dieciséis, siete de diciembre de dos mil dieciséis, veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis y uno de febrero de dos mil diecisiete.

Así, conviene hacer referencia a las consideraciones esenciales con base en las cuales se resolvieron estos asuntos, a saber:

- El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ...

¹² Por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán emitieron su voto en contra.

¹³ Por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente) emiten su voto en contra.

¹⁴ Por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente) emiten su voto en contra.

¹⁵ Por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán emiten su voto en contra. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades.

¹⁶ Por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁷ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra.

¹⁸ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra.

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

- Este precepto constitucional no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que de él también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentra expuesto, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

- El derecho a recibir una pensión por viudez como consecuencia de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o jubilado, según sea al caso, constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social en tanto que busca proteger a aquellas personas dependientes del finado que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad derivada precisamente de la muerte de uno de los sostenes económicos, salvaguarda expresamente reconocida en el Texto Constitucional y, cuya garantía se establece de manera conjunta con otras pensiones, dentro de las cuales se ubica la jubilación.

- Con relación a la jubilación, igualmente debe reconocerse que ésta representa otro de los aspectos fundamentales del principio de la previsión social, porque tiende a garantizar que el trabajador o trabajadora que han prestado sus servicios por determinado número de años y han llegado a una edad avanzada, puedan decidir retirarse de su trabajo, con la confianza de que tendrán derecho a recibir una pensión que les permita vivir con dignidad.

- Así, tanto del Texto Constitucional como de la naturaleza misma de estos derechos de previsión social, se advierte que no resultan antagónicos ni se excluyen entre sí.

- Por su parte, el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece:

"Artículo 12. Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente: ...

"II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:

"a) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por | en edad avanzada o por invalidez, derivada de derechos propios como trabajador;

"...

"En el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo. ..."

- Esta norma, que constituye la reclamada, restringe injustificadamente el derecho a percibir íntegramente ambas pensiones (de viudez y jubilación), cuando la suma de las dos pensiones rebase los diez salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización.

- Además, la limitación impuesta resulta injustificada en tanto que las pensiones de jubilación y viudez se encuentran perfectamente diferenciadas y su régimen no resulta excluyente, porque:

- En primer lugar, ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión de viudez surge con motivo de la muerte del trabajador o trabajadora, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, es decir, es una prestación establecida a favor del esposo o la esposa y no del extinto trabajador o trabajadora; y la pensión de jubilación se va generando día a día, con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora, en determinado número de años y al llegar a una edad avanzada.

- En segundo lugar, la pensión por viudez tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia, ante al riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora, pensionado o pensionada; y la pensión por jubilación protege la dignidad del trabajador en la etapa del retiro. Así, el disfrute conjunto de ambos derechos coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares del trabajador o pensionado muerto, mejorando el nivel de vida de la viuda pensionada.

- En tercer lugar, la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado, y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los beneficiarios del trabajador después de acaecida su muerte, entre los cuales se encuentra la esposa o concubina. Por su parte, la jubilación se sostiene con las aportaciones que el pensionado o pensionada realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

- Por todo lo anterior, no existe justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por viudez y además esté disfrutando de una pensión por jubilación, vea limitado el monto total de ambas al tope máximo de diez veces el salario mínimo referido en el artículo reclamado, porque tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además, tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas, la pensión por viudez de las que aportó el trabajador o pensionado fallecido y, la pensión por jubilación se sostiene con las cuotas del trabajador o pensionado viudo; motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

- Por tanto, el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y la de jubilación, cuando la suma de ambas rebasa los diez salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización, contraviene el derecho de seguridad social y el principio de la previsión social, contenidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional.

Así pues, esta Segunda Sala estima que son infundados los argumentos del recurrente, toda vez que como ya quedó precisado el artículo 12, segundo párrafo del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es violatorio del derecho de seguridad social y al principio de previsión social.

Por otra parte, no asiste la razón al recurrente en cuanto alega que la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE

SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).",¹⁹ la aplicó indebidamente el Juez de Distrito como temática para declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 del reglamento impugnado.

En efecto, la aplicación de la referida jurisprudencia al caso concreto no deriva de las características propias del artículo 51, sino de la igualdad de razones que justificaron el sentido de tal criterio y que resultan plenamente aplicables al estudio que propuso la quejosa en sus conceptos de violación con relación a la inconstitucionalidad del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en tanto que existe similitud de contenidos entre ambas normas, por lo que válidamente sirve de apoyo para emitir la determinación, con base en una aplicación analógica y de conformidad con la tesis 2a. XXXI/2007, de rubro: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL HECHO DE QUE EN ÉSTA NO SE HAYA INTERPRETADO EL MISMO PRECEPTO QUE EL ANALIZADO EN EL CASO CONCRETO, NO BASTA PARA ESTIMAR SU INAPLICABILIDAD."²⁰

Es decir, en el caso sí está justificada una aplicación analógica del criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual constituye un tipo de razonamiento lógico con el cual cuenta el juzgador al momento de resolver un asunto, herramientas que se encuentran reconocidas a nivel constitucional puesto que el artículo 14 reconoce expresamente los principios generales del derecho como un instrumento para la resolución de asuntos, dentro de los cuales se encuentra el principio general que establece que donde existe la misma razón debe imperar la misma solución.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553, registro digital: 2001660.

²⁰ De texto: "La circunstancia de que en un criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal se haya abordado el estudio de un precepto diverso al analizado en el caso concreto, no implica que la tesis sea inaplicable, pues el precedente judicial tiene diversos grados en su aplicación, pudiendo ser rígida o flexible, además de otros grados intermedios. Así, un criterio puede ser exactamente aplicable al caso por interpretar la misma disposición que la examinada en el caso concreto, o bien, puede suceder que no se analice idéntica norma, pero el tema abordado sea el mismo o haya identidad de circunstancias entre ambos temas, incluso puede ocurrir que la tesis sea aplicable por analogía, es decir, que se trate de un asunto distinto pero que existan ciertos puntos en común que deban tratarse en forma semejante.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXV, abril de 2007, página 560, registro digital: 172743.

En ese sentido, debe reiterarse que no se trata de la aplicación de una jurisprudencia temática como lo pretende sostener el recurrente, sino de una aplicación analógica de un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cual se reitera, constituye una herramienta reconocida constitucionalmente en favor de los Jueces.

En razón de lo antes expuesto procede confirmar la concesión del amparo respecto al artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y como consecuencia, también debe confirmarse la protección otorgada en relación con el acto de aplicación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la concesión, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo, respecto a las autoridades y actos precisados en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Sara Castro Martínez, en contra de los actos precisados en el considerando séptimo de esta resolución.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas (ponente) emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la

aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

2a./J. 128/2019 (10a.)

Amparo en revisión 204/2017. Sara Castro Martínez. 2 de agosto de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente y Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 372/2017. Raúl Guadalupe Acevedo Sosa. 30 de agosto de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

Amparo en revisión 708/2018. Manuel Ortega Lara. 17 de octubre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente y Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 156/2019. María del Socorro Manjarrez. 15 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente y Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 370/2019. María Rebeca Valdivia Guerra. 21 de agosto de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis de jurisprudencia 128/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DESECHAR ESE RECURSO, POR NO REUNIR LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, SIN ENCONTRARSE OBLIGADO A RAZONAR DE MANERA DETALLADA LOS MOTIVOS PARA ELLO.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 829/2019. ALFONSO JAVIER PALACIOS MONCADA. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVAS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de reclamación.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El referido medio de impugnación fue interpuesto oportunamente.²

TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de mérito fue interpuesto por persona legitimada para tal efecto.³

CUARTO.—**Procedencia.** El presente recurso de reclamación es procedente conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 104 de la Ley de Amparo en vigor, ya que se interpone contra un auto de trámite dictado por el presidente de este Alto Tribunal.

QUINTO.—**Antecedentes.** En principio, resulta oportuno efectuar un breve relato de los antecedentes que informan el presente asunto, que son los siguientes:

¹ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente, así como en los diversos 10, fracción V, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo (a contrario sentido) y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, en virtud que se interpone contra un proveído emitido por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual desechó el recurso de revisión derivado de un juicio de amparo directo que versa sobre la materia administrativa, especialidad de esta Segunda Sala; por lo que se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

² Lo anterior, debido a que el acuerdo impugnado, se notificó el veinte de marzo de dos mil diecinueve, notificación que surtió efectos el viernes veintidós de marzo siguiente, de conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; por lo que el plazo de tres días que delimita el numeral 104, párrafo segundo, de la ley de la materia, transcurrió del veinticinco al veintisiete de marzo, debiendo descontar los días veintitrés y veinticuatro de marzo por ser sábado y domingo así como el veintiuno de marzo, días inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que si el recurso se depositó en la Oficina de Correos de México el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, según se desprende del rastreo de la guía MN656961473MX, es inconcuso que se interpuso de manera oportuna.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 13/2015 (10a.), de título y subtítulo: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO EN VIGOR. CUALQUIERA DE LAS PARTES PUEDE INTERPONERLOS VÍA POSTAL, CUANDO RESIDA FUERA DE LA JURISDICCIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO QUE CONOZCA DEL JUICIO."

³ El escrito de interposición del recurso de reclamación fue firmado por el quejoso Alfonso Javier Palacios Moncada, ello conforme lo dispuesto en los artículos 5o., fracción I y 104, ambos de la Ley de Amparo.

1. **Demanda.** Alfonso Javier Palacios Moncada demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución de veinte de febrero de dos mil diecisiete, emitida por el Servicio de Administración Tributaria, a través de la cual se tuvo por no presentado su aviso de cambio del régimen de personas físicas con actividades empresariales profesionales, al régimen de incorporación fiscal.

2. **Sentencia del juicio de nulidad.** De dicha demanda tocó conocer a la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual dictó sentencia el catorce de julio de dos mil diecisiete dentro del expediente 2681/17-07-03-3, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

3. **Amparo promovido por la parte quejosa y recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable.** Inconforme con la citada determinación la autoridad demandada interpuso recurso de revisión y la parte actora promovió amparo directo, de los cuales correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, bajo los números 153/2017 y 340/2017, respectivamente; luego, por ejecutorias de diez de abril de dos mil dieciocho, se declaró sin materia el recurso de revisión y se concedió el amparo.⁴

4. **Resolución dictada en cumplimiento.** En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la responsable dejó sin efectos la sentencia impugnada y el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho dictó un nuevo fallo en el que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

5. **Amparo promovido por el actor.** Contra dicha determinación, el actor promovió demanda de amparo directo, la cual fue registrada y admitida con el número de expediente 234/2018, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, mediante auto de trece de julio de dos mil dieciocho.

Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil dieciocho, el referido órgano jurisdiccional informó a las partes que remitiría los autos del citado asunto al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta

⁴ Los efectos por los que se concedió fueron: "(...) para que la sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y ordene la reposición del procedimiento para el efecto de que respete el plazo de cinco días que otorgó a las partes para formular alegatos. Hecho lo anterior, continúe el juicio como en derecho corresponda".

Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, para el dictado de la resolución correspondiente.

En su demanda, el quejoso manifestó, en esencia, que el fallo reclamado transgredía los artículos 16, 17 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues se sustentaba en el diverso 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que era contrario al orden constitucional por infringir las garantías de equidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica.

6. Sentencia. El diecisiete de enero de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado.

Los motivos que sustentaron dicha decisión, fueron los siguientes:

- El Tribunal Colegiado hizo suyas las consideraciones y fundamentos contenidos en la ejecutoria dictada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 3058/2017, en la que en esencia reconoció:

- Que el régimen de incorporación fiscal si bien es optativo, tiene naturaleza transitoria, ya que las personas físicas que se ubiquen en sus supuestos sólo pueden obtener un beneficio por un plazo máximo de diez años, momento a partir del cual pasarán al régimen general sin poder mantenerse en él permanentemente, y mucho menos regresar a su estatus inicial, de modo tal que es inexacto que exista un trato inequitativo frente a las personas físicas que ya se encuentran situadas en el régimen general, pues ni ellas ni las que actualmente pertenecen al régimen de incorporación fiscal podrían elegir voluntariamente pertenecer a este régimen una vez que ya forman parte del grupo de contribuyentes que tributan bajo el esquema general.

- No es posible admitir que quienes antes de la entrada en vigor de la actual Ley del Impuesto sobre la Renta y que ya pertenecían al régimen general de la anterior, guarden una posición idéntica de quienes iniciaron o iniciarán sus actividades al amparo del régimen de incorporación fiscal, pues estos últimos conforman un grupo de contribuyentes que comienzan a operar y que por ello merecen un tratamiento fiscal que estimule su desarrollo en la vida económica del país, lo cual no necesariamente acontece con quienes ya tenían la capacidad contributiva suficiente para situarse en el régimen general.

- Además de que el régimen de incorporación fiscal responde a particulares razones de índole económica porque se dirige esencialmente a un grupo especial de contribuyentes que venían incumpliendo con sus obligaciones

fiscales tal como se explicó por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 855/2014.

- El texto del artículo 111 de la Ley de Impuesto sobre la Renta no deja duda alguna acerca de quiénes son sus destinatarios, pues tanto en los trabajos legislativos, como de la propia naturaleza transitoria del precepto, se observa que no está dirigido a la totalidad de los contribuyentes, porque si así fuera, se llegaría al extremo de desnaturalizar los fines de la norma para que todos los contribuyentes obtuvieran una disminución de la tasa del cien por ciento del impuesto durante el primer año en que cobró vigencia el precepto —cuando sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor de la ley no hubieran excedido de dos millones de pesos— lo cual, resultaría contradictorio con el propósito recaudatorio del régimen novedoso.

- Tampoco existía inseguridad jurídica alguna en el diseño de la norma, pues garantiza la existencia de un régimen fiscal que propicia con reglas claras la incorporación de nuevos contribuyentes con el incentivo de una tasa incrementada progresivamente por un tiempo perfectamente determinado.

- Por lo anterior, concluyó que los argumentos planteados por el quejoso eran infundados, toda vez que el artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no contravenía los principios de equidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica.

7. **Revisión.** Contra esa sentencia, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó por auto de primero de marzo de dos mil diecinueve.

En el acuerdo señaló que de la demanda de amparo, se advertía que se hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con los artículos 1o., 14, 16, 17 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que subsistía un problema propiamente constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo; sin embargo, estableció que el recurso de revisión carecía de los requisitos de importancia y trascendencia para su procedencia.

8. **Reclamación.** Inconforme con esa determinación, el recurrente interpuso el presente recurso de reclamación.

SEXTO.—**Agravios.** Las manifestaciones que en vía de agravios formula la parte recurrente consisten, esencialmente, en lo siguiente:

- El presidente de este Alto Tribunal sin sustento alguno desechó el recurso de revisión por no reunir los requisitos de importancia y trascendencia. Determinación que resulta desacertada porque sí se acreditaron esos requisitos, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento, al emitir la sentencia reclamada fue omiso en analizar y valorar los argumentos tendientes a controvertir la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Que la tesis aislada 2a. XXI/2017 (10a.) citada en el acuerdo impugnado no resuelve el punto medular del agravio constitucional, consistente en el trato injustificado por parte de los intérpretes de la norma jurídica, al establecer que deben ser tratadas de manera distinta las personas físicas que se ubican en el mismo supuesto hipotético de la norma y que cumplen con los requisitos establecidos para tributar en el régimen de incorporación fiscal.

- Ello es así, porque la inconstitucionalidad que se plantea es en virtud de que el artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no excluye de forma alguna a aquellas personas que antes de la entrada en vigor de tal artículo, estuviesen tributando en el régimen general de personas físicas con actividades empresariales y profesionales.

- La problemática es distinta al amparo directo en revisión 3058/2017, pues si bien la Segunda Sala escudriñó el origen del régimen de incorporación fiscal, lo cierto es que tal análisis no abarcó el de la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

SÉPTIMO.—**Estudio.** La materia de estudio de este recurso de reclamación, consiste en verificar la legalidad del acuerdo de presidencia por el que se desechó el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente, para lo cual es necesario precisar el marco normativo de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.

El juicio de amparo directo es un juicio con una sola instancia, pues la resolución que ahí se dicte, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno. De manera excepcional, en su contra podrá interponerse un medio de defensa, que sólo justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en el artículo 107, fracción IX,⁵ de la Constitución

⁵ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: (...) IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de

Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 81, fracción II,⁶ de la Ley de Amparo, a saber:

1. En la revisión debe subsistir alguna cuestión de constitucionalidad. Es decir, la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

2. El asunto debe fijar un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los lineamientos sentados por ésta en el Acuerdo General Número 9/2015.

Esta Segunda Sala, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince, aprobó la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), donde se puntualizaron los requisitos para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, con base en los artículos 107, fracción IX, constitucional, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y en el Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de este Alto Tribunal, que señala cuándo se está ante un caso de importancia y trascendencia. La referida jurisprudencia es del tenor siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Por regla general, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo son definitivas y sólo de manera extraordinaria, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; (...)"

⁶ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión: (...) II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.—La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

81, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, una vez actualizados los presupuestos procesales (competencia, legitimación, oportunidad del recurso —en su caso—, entre otros), procede el mencionado medio de defensa siempre que: 1) en la sentencia de amparo directo combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y 2) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, con el fin de armonizar la normativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los preceptos citados, el Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015 (*), que regula la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias de amparo directo, el cual, en vez de privilegiar el análisis de los agravios en la revisión, permite al Alto Tribunal hacer una valoración discrecional de los méritos de cada recurso, para determinar si a su juicio el asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia, para lo cual, su punto segundo señala que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando: (i) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (ii) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo."

Delimitado lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala son infundados los agravios y en consecuencia, debe confirmarse el acuerdo mediante el cual se desechó el recurso de revisión en amparo directo, por lo siguiente.

Al respecto, no asiste razón al recurrente, pues contrario a lo que sostiene, el amparo directo en revisión 3058/2017, es aplicable para resolver el tema de constitucionalidad planteado, por lo que es correcto considerar que el recurso de revisión en amparo directo no cumple con los requisitos de importancia y trascendencia para su procedencia.

Ello es así porque el amparo directo en revisión 3058/2017 resuelve el planteamiento de constitucionalidad que se esgrimió en los conceptos de violación del recurrente, en los que se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 111, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al considerar que vulneraba los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica por establecer, de manera genérica, que las personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten

servicios podrán pagar el impuesto sobre la renta, en términos del régimen de incorporación fiscal, cuyos ingresos no excedan de dos millones de pesos podrán tributar un régimen de incorporación fiscal, sin especificar si se refiere a todos los contribuyentes que actualicen los supuestos de la norma o bien, sólo a ciertos contribuyentes.

En ese contexto, en el precedente citado, esta Segunda Sala resolvió que el precepto impugnado no genera incertidumbre sobre quiénes son sus destinatarios, porque tanto en los trabajos legislativos, como de la propia naturaleza transitoria del artículo, se observa que no está dirigido a la totalidad de los contribuyentes, pues si así fuera se llegaría al extremo de desnaturalizar los fines de la norma para que todos los contribuyentes obtuvieran una disminución de la tasa del cien por ciento del impuesto durante el primer año en que cobró vigencia el precepto –cuando sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor de la ley no hubieran excedido de dos millones de pesos– lo cual, resultaría contradictorio con el propósito recaudatorio del régimen novedoso.

De igual manera, el mencionado precedente resuelve el planteamiento en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta por considerarlo contrario al principio de equidad tributaria, porque no existe alguna razón objetiva por la que deba exceptuarse de la opción de tributar en el régimen de incorporación fiscal a los contribuyentes que anterior a la entrada en vigor de dicho precepto normativo, se encontraban tributando en el régimen general de personas físicas.

Lo anterior, porque esta Segunda Sala sostuvo que es inexacto que exista un trato inequitativo frente a las personas físicas que ya se encuentran situadas en el régimen general, pues ni ellas ni las que actualmente pertenecen al régimen de incorporación fiscal podrían elegir voluntariamente pertenecer a este régimen una vez que ya forman parte del grupo de contribuyentes que tributan bajo el esquema general.

Asimismo, consideró que de dicho precepto no podría admitirse que quienes antes de la entrada en vigor de la actual Ley del Impuesto sobre la Renta y que ya pertenecían al régimen general de la anterior, guarden una posición idéntica de quienes iniciaron o iniciarán sus actividades al amparo del régimen de incorporación fiscal, pues estos últimos conforman un grupo de contribuyentes que comienzan a operar y que por ello merecen un tratamiento fiscal que estimule su desarrollo en la vida económica del país, lo cual no necesariamente acontece con quienes ya tenían la capacidad contributiva suficiente para situarse en el régimen general.

Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver el recurso de reclamación 2588/2018.⁷

Por otro lado, la parte recurrente refiere que la tesis aislada 2a. XXI/2017 (10a.),⁸ que se citó en el acuerdo recurrido no resuelve el punto constitucional del agravio planteado; sin embargo, de la revisión a ese proveído, se advierte que ese criterio no se mencionó por el presidente de este Alto Tribunal, por lo que no es dable analizar el argumento que expresó al respecto.

Finalmente, deben desestimarse los argumentos de la parte recurrente en los que sostiene que el acuerdo recurrido carece de una debida motivación al no acreditarse el requisito de importancia y trascendencia, ya que no se explica el porqué se llegó a esa determinación.

⁷ Resuelto por la Segunda Sala el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, el Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

⁸ De título, subtítulo y texto: "RENTA. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN TRATO FISCAL DIVERSO AL RÉGIMEN GENERAL APLICABLE A LAS PERSONAS MORALES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El precepto legal mencionado se ubica en la Sección II del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que regula el régimen de incorporación fiscal, el cual es optativo y transitorio, además de que sólo es aplicable a personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, así como que los ingresos que obtuvieron en el ejercicio inmediato anterior no hubieran excedido de dos millones de pesos. Los contribuyentes de este régimen (entre otros aspectos) calculan y enteran el impuesto en forma bimestral, el cual tiene el carácter de pago definitivo, además el monto a pagar es susceptible de disminución durante un periodo de diez años (en el primer año la reducción es de 100%, la cual se disminuirá 10% en cada uno de los subsecuentes, hasta llegar a 10%). Por su parte, las personas morales que calculan el gravamen en términos del régimen general que establece el Título II de la propia ley, no cuentan con el beneficio de reducción del impuesto determinado. Ahora, la anterior diferencia se justifica sobre la base de que ambas categorías de contribuyentes poseen características propias y suficientes (relativas a su naturaleza, configuración y estructura jurídica) que impiden considerarlas en un plano de igualdad, aun cuando desempeñen idéntica actividad económica y actualicen el mismo hecho imponible, ya que las personas físicas responden con su patrimonio de manera total, cuentan con un patrimonio unipersonal y, en términos generales, tienen una menor capacidad administrativa y económica; en cambio, las personas morales responden de manera limitada (atendiendo a la modalidad o tipo de sociedad adoptada); cuentan con un patrimonio multipersonal y, generalmente, permiten apreciar una mayor capacidad administrativa y económica. Adicionalmente, en la composición legal de la base gravable de las personas físicas y morales, se tiene en cuenta que entre ellas existe distinta aptitud contributiva de la riqueza, pues mientras que aquéllas tributan conforme a un régimen cédular, atendiendo a las distintas fuentes de sus ingresos, estas últimas son gravadas conforme a un régimen global, según el cual, la obtención de sus ingresos está delimitada por la ejecución de su objeto social. Tales características justifican que el legislador ordinario haya decidido someter a las personas físicas y morales a diseños tributarios distintos y, por ende, el artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Para avalar esa afirmación, debe tenerse en cuenta que del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ se observa que el recurso de revisión, en los juicios de amparo directo, opera a partir de tres presupuestos fundamentales; **1)** la existencia de una cuestión propiamente constitucional no determina automáticamente la procedencia del recurso de revisión; **2)** la importancia y trascendencia del asunto, se exigen como un segundo requisito de procedencia, cuyo cumplimiento se estudiará una vez satisfecho el primero, y entraña una decisión discrecional que parte de los parámetros sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acuerdos generales y, evidentemente en la interpretación jurisprudencial que de aquéllos se realice; **3)** la materia del recurso se limitará a las cuestiones propiamente constitucionales.

Para entender con mayor precisión el alcance y función de los presupuestos descritos, se estima conveniente recordar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte en los amparos directos en revisión 6686/2016,¹⁰ 7552/2018,¹¹ 6830/2018,¹² 7556/2018¹³ y 511/2018,¹⁴ interpretó la naturaleza de este recurso.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

(...)."

¹⁰ Sentencia de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹¹ Sentencia de veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

¹² Sentencia de treinta de enero de dos mil diecinueve, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

¹³ Sentencia de treinta de abril de dos mil diecinueve, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. Ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I.

¹⁴ Sentencia de dos de mayo de dos mil dieciocho, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

En ellos se señaló que de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprenden dos elementos centrales que rigen los amparos directos en revisión.

El primero se refiere a su **naturaleza excepcional**, puesto que desde el propio texto constitucional, se establece que: "las resoluciones en juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito **no admiten recurso alguno**". Es decir, **las sentencias que emitan los Tribunales Colegiados en los juicios de amparo directo son irrecurribles como regla general, salvo que subsista un planteamiento de constitucionalidad**. El segundo de ellos se relaciona con la valoración que esta Suprema Corte de Justicia realiza sobre los méritos del caso, puesto que por disposición constitucional no basta con que subsista una cuestión constitucional para que se admita un recurso, sino que: "**es necesario que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del mismo permita fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional**".

Así, para explicar en qué consiste la valoración que este Tribunal Constitucional realiza en los juicios de amparo directo en revisión para determinar si la resolución del asunto permite fijar un criterio de **importancia y trascendencia** para el orden jurídico nacional, es necesario hacer referencia a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, donde se confirió a la Suprema Corte la posibilidad de que el Tribunal Pleno pudiera emitir acuerdos generales para distribuir asuntos entre sus Salas y remitir a los Tribunales Colegiados aquellos en los que el Alto Tribunal hubiese emitido jurisprudencia para "mayor prontitud en su despacho".¹⁵

Dicha atribución materialmente legislativa fue ampliada por virtud de la reforma al artículo 107, fracción IX, de la Constitución publicada en el Diario

¹⁵ "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

(...)

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999,¹⁶ la cual incorporó dos modificaciones competenciales que si bien son diferentes, ambas tienen como punto central introducir por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de que mediante la emisión de disposiciones generales, la Suprema Corte pudiera "elegir" o "decidir", en cierta medida, qué asuntos conocería y, por exclusión, cuáles no.

La primera modificación consistió en dotar a la Suprema Corte de una **facultad discrecional** para revisar, únicamente, aquellos recursos de revisión en amparo directo que, a su juicio, le permitieran fijar un criterio de importancia y trascendencia. La segunda se refiere a fortalecer su facultad para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, los asuntos en los que considere innecesaria su intervención.

En ese orden, la valoración de si un asunto es "importante" y "trascendente" implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza una atribución discrecional. No sólo porque tales elementos no están definidos o acotados por el Texto Constitucional, ni tampoco porque dicha norma señale que se definirán "a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme a los acuerdos generales", sino porque también se trata de un ejercicio que es inherente a las funciones que le corresponden como Tribunal Constitucional.

Por lo anterior, es posible afirmar que la revisión en amparo directo dejó de tener las características de un "recurso" en estricto sentido, al que los particulares puedan acceder de manera automática si cumplen con los requisitos procesales, para transformarse en uno que presenta las de un procedimiento o mecanismo que le permite a la propia Suprema Corte decidir qué criterios estima relevantes para orientar a los demás tribunales del país sobre la interpretación y aplicación de la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional.

Ahora bien, en respuesta al agravio formulado por el recurrente esta Segunda Sala del Tribunal Constitucional estima que conforme a lo dispuesto

¹⁶ "Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: (...)

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; (...)"

en los artículos 81, fracción II, y 91, ambos de la Ley de Amparo, los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 9/2015 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷ y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende una

¹⁷ Ley de Amparo

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

(...)

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

"Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

(...)

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

(...)"

Acuerdo General Número 9/2015 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

"SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

"TERCERO. En el trámite de los amparos directos en revisión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificará que se cumplan los siguientes requisitos de procedencia:

I. Que el recurso sea interpuesto oportunamente y por parte legitimada;

II. Que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma general o la interpretación directa de algún precepto constitucional o de un derecho humano establecido en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o que en la demanda se hicieron planteamientos de esa naturaleza, aun cuando el Tribunal Colegiado de Circuito haya omitido el estudio de tales cuestiones, y

III. Que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia.

Para efectos de la fracción II de este punto, se considerará omisión en el estudio de las cuestiones constitucionales, la que derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito de los conceptos de violación.

"CUARTO. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechará de plano el recurso de revisión en el supuesto de que no reúna cualquiera de los requisitos de procedencia previstos en el punto anterior.

Si el recurso reúne los requisitos de procedencia referidos, el presidente decretará su admisión, especificando que ello es sin perjuicio del pronunciamiento posterior que realice la instancia colegiada de este Alto Tribunal que conozca del asunto, y lo turnará."

facultad para que su presidente verifique si se cumplen los requisitos para la procedencia de los recursos de revisión en amparo directo, esto es, si fueron interpuestos oportunamente y por parte legitimada, si en ellos se cuestiona un tema propiamente constitucional y si un eventual estudio de fondo cumple con los requisitos de importancia y trascendencia, descritos en el punto segundo.

Al respecto, es pertinente señalar que el Acuerdo Plenario Número 5/1999 abrogado, que regulaba la procedencia de dicho recurso, no confería a la Presidencia del Alto Tribunal la posibilidad de revisar la importancia y trascendencia del asunto, de modo que como quedó explicado, las reformas constitucionales a los artículos 94 y 107, fracción IX y la emisión del nuevo acuerdo, representa una clara ampliación de sus facultades en la materia.

Las reflexiones apuntadas evidencian que la deficiencia apuntada por la parte recurrente resulta insuficiente para revocar el acuerdo recurrido, puesto que el Acuerdo General Número 9/2015 faculta al presidente de este Alto Tribunal para examinar si el recurso de revisión en amparo directo cumplió con el requisito de importancia y trascendencia, por lo que basta con que exprese que no quedó acreditado y, bajo esa premisa, deseche el recurso, sin que sea necesaria una fórmula argumentativa rigurosa sobre el particular.

En ese mismo orden de ideas, cobran relevancia los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General Plenario 9/2015,¹⁸ pues en ellos, se reconoce que las notas de importancia y trascendencia del asunto podrán ser revisadas en definitiva por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido, o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión.

Por tal motivo, resultan infundados los argumentos de la parte recurrente relacionados con la ilegalidad del acuerdo de desechamiento impugnado, pues en todo caso existe la posibilidad de las Salas del Máximo Tribunal de pronunciarse en los recursos de reclamación sobre la importancia y trascendencia de los recursos de revisión, lo cual implica que, además de poder analizar la validez de las razones por las cuales, el de revisión fue admitido o desechado según su función como fuente de estándares constitucionales, se en-

¹⁸ "SEXTO. Al conocer de los recursos de reclamación interpuestos contra los proveídos presidenciales en los que se deseche un amparo directo en revisión, incluso por no subsistir una cuestión propiamente constitucional, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán pronunciarse sobre los requisitos de importancia y trascendencia referidos en este Acuerdo General."

cuentran facultadas para pronunciarse sobre la función tutelar del recurso, es decir, para determinar si, preliminarmente, los argumentos de la parte recurrente son inatendibles o inoperantes.

En ese sentido, es dable afirmar que en la especie el asunto no reviste el carácter de importancia y trascendencia, porque si bien se planteó la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo cierto es que este Alto Tribunal en relación con el tema planteado ya se pronunció al resolver el amparo directo en revisión 3058/2017,¹⁹ en el que se determinó que el citado precepto resulta constitucional.

En consecuencia, al resultar infundado el recurso de reclamación, procede confirmar el acuerdo de primero de marzo de dos mil diecinueve recurrido, dictado por el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1240/2019.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundado el recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo recurrido.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la informa-

¹⁹ Por esta Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

ción considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J 13/2015 (10a.), 2a./J. 128/2015 (10a.) y 2a. XXI/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 18, Tomo I, mayo de 2015, página 40, 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 344 y 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1399, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DESECHAR ESE RECURSO, POR NO REUNIR LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, SIN ENCONTRARSE OBLIGADO A RAZONAR DE MANERA DETALLADA LOS MOTIVOS PARA ELLO.

De los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte la facultad del presidente de este Alto Tribunal de verificar si se cumplen los requisitos para la procedencia de los recursos de revisión en amparo directo; en particular, examinar si se surten los requisitos de importancia y trascendencia, por lo que basta con que exprese que no quedaron acreditados y, bajo esa premisa, deseche el recurso, sin que sea necesaria una fórmula argumentativa rigurosa sobre el particular, pues la valoración de si un asunto es "importante" y "trascendente" es una atribución discrecional de este Alto Tribunal, esto es, se trata de un ejercicio inherente a las funciones que le corresponden como Tribunal Constitucional. Además, los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General referido reconocen que las notas de importancia y trascendencia del asunto podrán ser revisadas en definitiva por el Pleno o por las Salas de la Suprema Corte, según corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión. Por tales razones, resultan infundados los agravios de la parte recurrente relacionados con la ilegalidad del acuerdo que desecha el amparo directo en revisión en los que sólo plantea su indebida motivación.

2a./J. 132/2019 (10a.)

Recurso de reclamación 829/2019. Alfonso Javier Palacios Moncada. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek;

votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Recurso de reclamación 1148/2019. José Ascención Mojica Mendoza. 28 de agosto de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Recurso de reclamación 1266/2019. Verónica Torres Raygoza. 28 de agosto de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Recurso de reclamación 1332/2019. LMO Chemical, S.A. de C.V. 28 de agosto de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sana-bria Martínez.

Recurso de reclamación 1342/2019. Sucesiones testamentarias a bienes de Arturo Durazo Moreno y otra. 28 de agosto de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Manuel Poblete Ríos.

Tesis de jurisprudencia 132/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de septiembre de dos mil diecinueve.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 55/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL ENTONCES TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CIRCUITO. 12 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: SALVADOR OBREGÓN SANDOVAL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución General de la República y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por el Magistrado presidente de uno de los Tribunales Colegiados cuyo criterio es contendiente.

TERCERO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.⁴

En ese contexto, debe estimarse que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, si opera la excepción de cosa juzgada en el procedimiento laboral, cuando en un juicio se resolvió sobre la debida cuantificación de la pensión jubilatoria tomando en cuenta determinados conceptos o prestaciones y, en uno posterior, se demanda la misma acción a efecto de que se consideren unos distintos. Sin embargo, **arribaron a conclusiones disímiles.**

Es así, toda vez que el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, al resolver en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, el amparo directo ***** –cuaderno auxiliar *****–, en fecha diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, sostuvo que:

⁴ Apoya tal consideración, la jurisprudencia P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

- Es incorrecto que la autoridad laboral declarara fundada la excepción de cosa juzgada respecto de la acción de rectificación de pensión jubilatoria y pagos de diferencias, por los conceptos denominados incentivos de puntualidad catorcenal y anual, así como incentivos grupales anuales, en la medida en que dichos rubros no fueron materia de estudio en el diverso laudo dictado el diez de marzo de dos mil quince, en el juicio laboral ***** , pues aunque se trate de la misma acción intentada en ambos enjuiciamientos y exista identidad de partes, lo cierto es que en el primigenio controvertido no se exigió la inclusión de los rubros mencionados, esto es, no existe una identidad en la causa.

- A pesar de que se demande la correcta cuantificación de la jubilación en lo general, no puede actualizarse la figura de cosa juzgada respecto de puntos específicos, pues a pesar de que generalmente la exigencia de un todo incluye las partes que lo integran, la porción sobre la cual no existió decisión judicial puede válidamente ser reclamada mediante un nuevo juicio.

- Del análisis comparado de lo reclamado en el primer juicio (*****) y lo demandado en el segundo (*****), se aprecia que si bien existe identidad en los sujetos procesales, dado que en ambos el actor y demandado son los mismos, y que existe identidad en cuanto al objeto de los sumarios, pues en ellos se pretendió la rectificación de la pensión jubilatoria y el pago de diferencias salariales; empero, existe discrepancia entre la causa de pedir de dichos juicios, porque a pesar de que en éstos el hecho que sirvió de fundamento fue la falta de integración de múltiples rubros a la pensión jubilatoria, en el primer controvertido no se cuestionó la inclusión de los incentivos de puntualidad catorcenal, puntualidad anual y grupales semestrales, por lo que en torno a esos puntos no existe un pronunciamiento específico en cuanto a si deben integrarse a la pensión del actor, subsistiendo de ese modo el principio de imprescriptibilidad del derecho a obtener la jubilación y a que se cuantifique correctamente, sin que la autoridad de la cosa juzgada abarque los rubros mencionados, al no haber sido materia de estudio definitivo.

Por otra parte, el **entonces Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito**, derivado de lo resuelto el veintiséis de agosto de dos mil trece en el amparo directo ***** , emitió la tesis X.C.T.1 L (10a.), que a la letra se lee:

"COSA JUZGADA. NO SE ACTUALIZA SI EL ACTOR RECLAMA QUE INTEGREN SU PENSIÓN JUBILATORIA PRESTACIONES QUE NO DEMANDÓ

EN UN JUICIO LABORAL ANTERIOR. Si en un juicio laboral no fueron materia de análisis todos los conceptos que deben integrar la pensión jubilatoria, no existe cosa juzgada en relación con los que no se reclamaron, habida cuenta de que dicha excepción sólo procede respecto de prestaciones que ya fueron materia de sentencia; por ende, pueden exigirse en una nueva demanda laboral.⁵

Al respecto, cabe destacar que de conformidad a lo comunicado por la actuaria adscrita al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, a través del oficio 2539,⁶ del veintidós de marzo de dos mil diecinueve, dicho órgano jurisdiccional abandonó el criterio antes mencionado, al resolver los diversos juicios de amparo *****, ***** y *****, en todos ellos con la denominación anterior de Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito.

En el primero de esos juicios constitucionales, por ejecutoria dictada el veintidós de julio de dos mil dieciséis, sostuvo que:

- Si bien el derecho a obtener jubilación o su cuantificación correcta resultan imprescriptibles, lo cierto es que ello no puede tener el alcance de permitir que una persona inicie todos los juicios que se proponga, sucesivamente, demandando la debida cuantificación de la pensión jubilatoria, como acontece en el caso particular, cuando sobre dicho tópico ya existe una decisión de la autoridad jurisdiccional correspondiente, lo cual constituye cosa juzgada.

- Es así, pues conforme a la institución de cosa juzgada no puede prosperar una reclamación que verse sobre puntos que ya fueron materia de una resolución definitiva en juicios distintos, como resulta de la cuantificación correcta de la pensión jubilatoria, pues el disidente pretende que se incluyan a la misma diversos conceptos, lo cual fue dilucidado en juicios laborales anteriores, por lo que ya existió un pronunciamiento sobre la integración de la pensión jubilatoria.

- Entonces, si el accionante de amparo intentó un nuevo juicio en el que pretende se integre correctamente su pensión jubilatoria, en los términos que planteó su demanda y la ampliación correspondiente, y en anteriores

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 2, noviembre de 2013, página 1305, registro digital: 2004885.

⁶ Foja 85 y vuelta del presente expediente.

expedientes laborales ya quedó determinada su cuantificación, de tal manera que ya se decidió la existencia del derecho que reclamaba, y habiendo reclamado nuevamente el reconocimiento de ese derecho, es claro que la Junta tenía la obligación de dar por comprobada la excepción de cosa juzgada, ya que de lo contrario los juicios no terminarían y las resoluciones de las autoridades del trabajo carecerían de validez.

En el diverso juicio de amparo ***** , resuelto el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado en mención expuso lo siguiente:

- Del laudo de dieciséis de junio de dos mil cuatro, dictado en el juicio laboral ***** , anterior al combatido dentro del juicio laboral ***** , puede advertirse que la Junta responsable estableció que el trabajador no acreditó sus pretensiones, es decir, la nulidad parcial del convenio de jubilación, la nulidad parcial del recibo de pago de prima de antigüedad y de la orden de pago de pensión jubilatoria, así como la reclasificación y cuantificación correcta de dichas prestaciones y la diferencia en el pago de pensión jubilatoria, lo que trae por consecuencia que el salario y el porcentaje con el que se le otorgó ese beneficio quedaran firmes sin posibilidad de volver a ser cuestionados con el argumento de que la pensión debe incrementarse por padecer una enfermedad de origen laboral, pues a lo único que daría lugar esa circunstancia, en caso de acreditarse, es al pago de indemnización correspondiente, conforme lo establece la cláusula 134, fracción II, último párrafo, del Contrato Colectivo de Trabajo de la Industria Petrolera, porque no procede modificar en un juicio posterior la causa de la jubilación, cuando ya se determinó su procedencia por una causa específica.

Y en la ejecutoria dictada el diecisiete de mayo de dos mil dieciocho en el juicio de amparo ***** , el Tribunal Colegiado refirió que:

- En un laudo anterior al reclamado en amparo directo, la Junta responsable resolvió sobre la cuantificación de la pensión jubilatoria, así como del pago de la prima de antigüedad, por lo que la Junta responsable debió expresar de forma razonada por qué las prestaciones que ahora reclama la parte actora no son las mismas estudiadas en el fallo anterior, pues no basta que haya asentado únicamente que no se trata de las mismas reclamaciones, pues para ello debió analizar el contenido del laudo anterior, dado que en esa resolución se estableció la antigüedad, así como las prestaciones en cuanto a la cuantificación de la pensión jubilatoria, de la que se dijo, se había fijado correctamente.

- Razón más que suficiente para que la autoridad laboral emitiera los argumentos necesarios para determinar si existe o no la cosa juzgada que, como excepción, opuso la parte quejosa, siendo la responsable quien deberá pronunciarse al respecto de manera fundada y motivada, pues la autoridad de la cosa juzgada opera sobre bases distintas a aquellos derechos sustantivos, para evitar que, so pretexto de éstos, un trabajador inicie una y otra vez todos los juicios que quiera para ejercer la misma acción y reclamar el mismo derecho; como pueden ser, en materia laboral, el otorgamiento de una jubilación o la cuantificación correcta de aquélla que se disfruta, el reconocimiento de antigüedad o su modificación, el pago de prima de antigüedad o la cuantificación correcta de la ya pagada, etcétera, cuando sobre esos tópicos ya se haya pronunciado en definitiva la autoridad laboral.

Por su parte, **el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, al resolver el quince de junio de dos mil cinco el amparo directo ***** , expuso lo siguiente:

- El actor quejoso ya promovió un juicio anterior en contra de la demandada en el que reclamó la misma acción, por lo que es correcta la determinación de la Junta responsable de que quedó acreditada la excepción de cosa juzgada, pues se advierte del juicio laboral ***** que el quejoso reclamó diversas prestaciones, entre otras, las diferencias del pago de la pensión jubilatoria, para incluir la compensación mensual, y en el diverso juicio laboral ***** ahora se reclama el pago del concepto bono al desempeño o incentivo por compensación, para que se le incluyera a su pensión jubilatoria, que aun cuando pudiera decirse que no se trata de las mismas prestaciones, en realidad se trata de la misma acción de diferencias en el pago de pensión jubilatoria, además de que la excepción de cosa juzgada opera también cuando siendo distintas las acciones aducidas en ambos contenciosos, la controversia se centra en la existencia de la relación laboral basada en los mismos hechos, como sucede en el juicio laboral promovido en segundo orden, donde se reclamó el pago de la diferencia de pensión jubilatoria, cuestión que ya fue analizada en el diverso juicio ***** , en el que la pensión jubilatoria se le pagaba con salario ordinario, por lo que no puede analizarse nuevamente que dicha jubilación se le siga cubriendo con salario integrado, al constituir cosa juzgada.

Los mencionados razonamientos sustentan la tesis X.3o.51 L, cuyos rubro y texto señalan:

"COSA JUZGADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. OPERA ESTA EXCEPCIÓN CUANDO EN UN JUICIO SE DETERMINÓ SOBRE EL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA Y EN UNO POSTERIOR SE DEMANDA EL PAGO

DE DIFERENCIAS PRETENDIENDO QUE SE TOMA EN CUENTA UNA PRESTACIÓN DISTINTA.—La excepción de cosa juzgada, tratándose de la acción de pago de diferencias de la pensión jubilatoria, opera cuando ya fue analizada en un diverso juicio laboral en el que se determinó que resultaba improcedente modificar el salario ordinario, por tratarse de una jubilación; consecuentemente, no puede reclamarse en un nuevo juicio que la mencionada pensión se cuantifique tomándose en cuenta una diversa prestación denominada 'bono al desempeño' o 'incentivo por compensación', en virtud de que la diferencia del pago de la pensión jubilatoria fue motivo de pronunciamiento en un laudo dictado en diverso juicio laboral que quedó firme; y, por tanto, resuelta esa acción en uno de los procedimientos, en el otro opera la excepción de cosa juzgada.¹⁷

Lo expuesto con antelación evidencia que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, señaló que siendo el acto reclamado un laudo derivado de un juicio laboral en el que se demandó la rectificación de pensión jubilatoria, solicitando la integración de rubros que no fueron materia de reclamo en un juicio laboral anterior en el que ya se resolvió sobre el particular, no procede declarar la excepción de cosa juzgada, por no existir identidad en la causa, esto es, si el primer laudo sólo comprendió el análisis de determinados conceptos, la autoridad de la cosa juzgada no abarca a los diversos que no fueron materia de estudio definitivo.

Por su parte, el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, manifiesta que opera la excepción de cosa juzgada tratándose de la acción de pago de diferencias jubilatorias, cuando lo atinente a su correcta cuantificación ya fue analizado en un primer juicio laboral, incluso, cuando en el nuevo juicio se alegue que ello debe realizarse tomando en cuenta prestaciones no consideradas en el laudo primigenio.

Al respecto, es improcedente la denuncia de contradicción de tesis, por lo que ve al criterio sostenido por el entonces Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, toda vez que **abandonó** el que se contiene en el amparo directo ***** , del que derivó la tesis X.C.T.1 L (10a.), de rubro:

¹⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 1870, registro digital: 177653.

"COSA JUZGADA. NO SE ACTUALIZA SI EL ACTOR RECLAMA QUE INTEGREN SU PENSIÓN JUBILATORIA PRESTACIONES QUE NO DEMANDÓ EN UN JUICIO LABORAL ANTERIOR.", para ahora señalar, al resolver el amparo directo ***** el veintidós de julio de dos mil dieciséis –con anterioridad a la denuncia que da origen al expediente que se resuelve–, que conforme a la institución de cosa juzgada no puede prosperar una reclamación que verse sobre la cuantificación correcta de una pensión jubilatoria para que se incluyan en la misma diversos conceptos, cuando ello ya fue decidido en un juicio laboral anterior, dado que no se pueden promover tantos juicios por cada concepto que se vaya demandando en los mismos.

Es aplicable a lo antes precisado, la tesis 2a. LXXXI/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA."⁸

Tampoco son materia de la presente contradicción los criterios contenidos en las ejecutorias dictadas por el referido Tribunal Colegiado, en los juicios de amparo directo ***** y ******, toda vez que en el primero de ellos el argumento para tener por demostrada la cosa juzgada fue que no se puede modificar en un juicio posterior la causa de jubilación cuando se decretó su procedencia por un motivo específico en uno anterior, pues en el primigenio se señaló como causa de pedir el incorrecto cálculo de la pensión por jubilación derivado del beneficio que la patronal otorga a sus trabajadores, por lo que el salario y porcentaje otorgado quedaron firmes en el laudo que en el mismo se dictó, sin posibilidad a volver a ser cuestionados bajo el argumento de que la pensión debió incrementarse por padecer una enfermedad de origen laboral, pues ello daría lugar al pago de indemnización correspondiente por parte de la patronal; y, en el segundo juicio de amparo uninstancial, se expuso que en un laudo anterior al reclamado la Junta responsable resolvió sobre la cuantificación de la pensión jubilatoria, así como del pago de la prima de antigüedad, por lo que no bastaba que dicha Junta hubiera asentado únicamente que no se trata de las mismas reclamaciones,

⁸ La tesis en mención del texto: "Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declarar la sin materia.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 461, registro digital: 166997.

pues debió analizar el contenido del laudo anterior, dado que en esa resolución se estableció la antigüedad, así como los conceptos relacionados a la cuantificación de la pensión jubilatoria, de la que se dijo, había quedado fijada correctamente, siendo ello suficiente para que la autoridad laboral emita los argumentos necesarios para determinar si existe o no la cosa juzgada que como excepción fue opuesta.

Como se puede advertir, en ambos juicios no fue punto de partida la existencia o no de la cosa juzgada derivado de que en un laudo dictado en un juicio laboral anterior, relativo a la debida cuantificación del monto de pensión por jubilación, se hayan tomado en cuenta unos conceptos y, posteriormente, se promueva un nuevo juicio en el cual se alega que se incluyan diversas prestaciones no hechas valer en la primera ocasión; sino de aspectos atinentes, respectivamente, al cambio de causa de pedir por parte de la actora y de la deficiente motivación de la autoridad responsable, al analizar un laudo dictado en primer orden.

En tal contexto, **el punto de contradicción** a dilucidar por esta Segunda Sala estriba en **determinar si en el juicio laboral opera la excepción de cosa juzgada, cuando habiéndose decidido en un juicio previo sobre las prestaciones que integran la pensión jubilatoria del actor, se reclama la inclusión de otras prestaciones para su debida cuantificación.**

CUARTO.—**Consideraciones y fundamentos.** El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia se orienta en el sentido de que en el juicio laboral sí opera la excepción de cosa juzgada cuando en un primer laudo se resolvió acerca de la debida cuantificación del monto de la pensión jubilatoria, tomando como base determinadas prestaciones y, en un segundo juicio laboral, se pretende sean tomados en cuenta conceptos distintos a los considerados en el primer fallo.

Al respecto, debe tenerse presente que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el veinticinco de septiembre de dos mil siete la acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004,⁹ sostuvo que en el sistema

⁹ De dicho expediente derivó la jurisprudencia P./J. 85/2008, de rubro: "COSA JUZGADA. EL SUS-TENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, registro digital: 168959, y la diversa P./J. 86/2008, de rubro: "COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 590, registro: 168958.

jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual da seguridad y certeza jurídica a las partes.

La plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales se logra, exclusivamente, sólo en cuanto la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico, como resultado de un juicio regular que se ha concluido en todas sus instancias y ha llegado al punto en que lo decidido ya no sea susceptible de discutirse —convirtiéndose en la verdad legal del caso concreto—, en aras de salvaguardar el diverso derecho de acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 constitucional, por lo que la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda; por tanto, debe respetarse con todas sus consecuencias jurídicas.

Así, en un proceso en el que el interesado tuvo adecuada oportunidad de ser escuchado en su defensa y de ofrecer pruebas para acreditar sus afirmaciones, además que el litigio fue decidido ante las instancias judiciales que las normas del procedimiento señalan, la cosa juzgada resultante de esa tramitación no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de derecho es el respeto de la cosa juzgada, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que se haya hecho efectivo el debido proceso, con sus formalidades esenciales.

A través del sistema jurídico debe buscarse proveer de certeza a los justiciables; de modo tal que la actividad jurisdiccional se desarrolle una sola vez y culmine con una sentencia definitiva y firme, por lo cual no debe consentirse la impugnación de la cosa juzgada y no debe abrirse, por tanto, una nueva relación procesal respecto de una cuestión jurídica que ya está juzgada y cuyas etapas procesales se encuentran definitivamente cerradas; de ahí que la impugnación de la cosa juzgada es irracional, pues la autoridad de esta última, en nuestro sistema, debe estimarse absoluta, sin que pueda considerarse que la cosa juzgada se establezca sólo por razones de oportunidad y utilidad, y que puedan también por excepción justificar su sacrificio, en aras de dotar de eficacia a la garantía de acceso efectivo a la jurisdicción, así como para evitar el desorden y el mayor daño que podría derivarse de la conservación de una sentencia que, como acto jurídico, contenga algún vicio de nulidad que la torna ilegal.

Entonces, a criterio del Pleno de este Máximo Tribunal, la institución de la cosa juzgada se entiende como la inmutabilidad de lo resuelto en las sen-

tencias firmes, sin que pueda admitirse válidamente que éstas sean modificadas por circunstancias excepcionales, al descansar precisamente en dicha inmutabilidad, los principios de seguridad y certeza jurídica.

La cosa juzgada se configura sólo cuando una sentencia no puede ser impugnada por los medios ordinarios o extraordinarios de defensa; sin desconocer que existen fallos que no obstante su firmeza no adquieren autoridad de cosa juzgada, ya que pueden ser modificados cuando cambien las circunstancias que imperaban cuando se emitió la decisión, como ocurre, verbigracia, en materia familiar con las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos.

Asimismo, se ha entendido que para que exista cosa juzgada se requiere que se haya hecho anteriormente un pronunciamiento de derecho entre las partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa y la misma causa de pedir, por lo que debe existir identidad de las partes, identidad de la cosa u objeto materia de los juicios de que se trate, e identidad de la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer.¹⁰

De ese modo, es claro que lo decidido en laudo o sentencia ejecutoriada sobre las prestaciones que integran el salario base para la cuantificación de la pensión, adquiere la calidad de cosa juzgada y, por ende, no puede ser modificado en un ulterior juicio, aun cuando lo que se reclame sea la inclusión de otras prestaciones que no fueron consideradas en el primer fallo, por no haberse señalado en la demanda respectiva.

Ello, en virtud de que los conceptos que integran el salario base para la determinación de la cuota pensionaria, no pueden estimarse como prestaciones autónomas e independientes de la atinente a la debida cuantificación de la pensión, precisamente, porque constituyen la base sobre la cual se habrá de calcular el monto respectivo.

De ahí que en el juicio laboral deba estimarse actualizada la excepción de cosa juzgada, cuando la correcta cuantificación de la pensión que se reclama, se pretende a partir de la inclusión de prestaciones distintas a las que se consideraron en un juicio previo para determinar el salario que ha de servir de base para ello.

¹⁰ Véase la jurisprudencia sin número de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COSA JUZGADA, EXISTENCIA DE LA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmen 72, Quinta Parte, página 49, Séptima Época, registro digital: 242962.

Razonar en un sentido diverso desembocaría en permitir la promoción ilimitada de juicios laborales por cada prestación o concepto que se estimara faltó considerar en juicio anterior, precisamente por no haberse hecho valer en el mismo, a pesar de estar en plena aptitud de hacerlo y, por ende, no ser materia de pronunciamiento del laudo elevado a la categoría de cosa juzgada, originándose con ello todo lo contrario que persigue la institución de orden público de la cosa juzgada, esto es, otorgar seguridad jurídica a las partes que intervengan en los juicios.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el que el derecho a obtener jubilación sea considerado como imprescriptible,¹¹ pues ello de ningún modo debe entenderse en que ilimitadamente se inicien juicios en los que se demande la debida cuantificación de la pensión jubilatoria, pues si ya existe una decisión al respecto, opera la cosa juzgada, la cual es una institución de orden público que surge en un terreno diverso a lo imprescriptible, en tanto que aquélla impide que prospere una reclamación atinente a aspectos que ya fueron materia de fallo definitivo en un diverso juicio, y la prescripción incide en la pérdida de un derecho sustantivo por no haberlo ejercitado en tiempo,¹² por lo que no puede prosperar una acción que verse sobre puntos que ya fueron materia de un laudo en un anterior juicio.

En tal contexto, es dable concluir que se actualiza la excepción de cosa juzgada en un juicio laboral, cuando en un primer laudo se determina cuáles son los conceptos que conforman el salario que sirvió de base para calcular la pensión jubilatoria, no obstante que se pretende sean tomadas en cuenta diversas prestaciones no consideradas en dicho laudo.

¹¹ Véanse las jurisprudencias 2a./J. 39/2018 (10a.), de título y subtítulo: "JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR LOS MONTOS VENCIDOS DE PENSIONES O SUS DIFERENCIAS SE INTERRUMPE CON LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE.", publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1625, registro digital: 2016823; 2a./J. 115/2007, de rubro: "PENSIÓN Y JUBILACIÓN. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DICTADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN LA CUAL SE FIJA INCORRECTAMENTE AQUÉLLA O EL SALARIO BASE PARA CALCULARLA, PODRÁ IMPUGNARSE EN CUALQUIER TIEMPO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVI, julio de 2007, página 343, registro digital: 171969; y la sin número, de rubro: "JUBILACIÓN, MONTO DE LA. EL DERECHO A QUE CUANTIFIQUE CORRECTAMENTE, ES IMPRESCRIPTIBLE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Sala, Volúmen CXX, Quinta Parte, página 146, Sexta Época, registro digital: 801766.

¹² Es aplicable la tesis 2a. LXVI/2002, de rubro: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. SÓLO SE CONTEMPLA LA QUE SE REFIERE A LA PÉRDIDA DE DERECHOS POR NO EJERCERLOS EN SU OPORTUNIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, junio de 2002, página 160, registro digital: 186746.

QUINTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda y, por tanto, no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de derecho es el respeto a dicha institución, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado. De ese modo, es claro que lo decidido en laudo o sentencia ejecutoriada sobre las prestaciones que integran el salario base para la cuantificación de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por ende, no puede ser modificado en un ulterior juicio, aun cuando lo que se reclame sea la inclusión de otras prestaciones que no fueron consideradas en el primer fallo, por no haberse señalado en la demanda respectiva. Ello, en virtud de que los conceptos que integran el salario base para la determinación de la cuota pensionaria no pueden estimarse como prestaciones autónomas e independientes de la atinente a la debida cuantificación de la pensión, precisamente porque constituyen la base sobre la cual se habrá de calcular el monto respectivo. De ahí que en el juicio laboral deba estimarse actualizada la excepción de cosa juzgada, cuando se reclama la correcta cuantificación de la pensión jubilatoria a partir de la inclusión de prestaciones distintas a las que se consideraron en un juicio previo para determinar el salario que ha de servir de base para ello. Razonar en un sentido diverso desembocaría en permitir la promoción ilimitada de juicios laborales por cada prestación o concepto que se estimara faltó considerar en un juicio anterior, precisamente por no haberse hecho valer en el mismo a pesar de estar en plena aptitud de hacerlo y, por tanto, no ser materia de pronunciamiento del laudo elevado a la categoría de cosa juzgada, originándose con ello todo lo contrario que persigue la institución de orden público de la cosa juzgada, esto es, otorgar seguridad jurídica a las partes que intervengan en los juicios.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda y, por tanto, no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de derecho es el respeto a dicha institución, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado. De ese modo, es claro que lo decidido en laudo o sentencia ejecutoriada sobre las prestaciones que integran el salario base para la cuantificación de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por ende, no puede ser modificado en un ulterior juicio, aun cuando lo que se reclame sea la inclusión de otras prestaciones que no fueron consideradas en el primer fallo, por no haberse señalado en la demanda respectiva. Ello, en virtud de que los conceptos que integran el salario base para la determinación de la cuota pensionaria no pueden estimarse como prestaciones autónomas e independientes de la atinente a la debida cuantificación de la pensión, precisamente porque

constituyen la base sobre la cual se habrá de calcular el monto respectivo. De ahí que en el juicio laboral deba estimarse actualizada la excepción de cosa juzgada, cuando se reclama la correcta cuantificación de la pensión jubilatoria a partir de la inclusión de prestaciones distintas a las que se consideraron en un juicio previo para determinar el salario que ha de servir de base para ello. Razonar en un sentido diverso desembocaría en permitir la promoción ilimitada de juicios laborales por cada prestación o concepto que se estimara faltó considerar en un juicio anterior, precisamente por no haberse hecho valer en el mismo a pesar de estar en plena aptitud de hacerlo y, por tanto, no ser materia de pronunciamiento del laudo elevado a la categoría de cosa juzgada, originándose con ello todo lo contrario que persigue la institución de orden público de la cosa juzgada, esto es, otorgar seguridad jurídica a las partes que intervengan en los juicios.

2a./J. 109/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 55/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, el entonces Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito. 12 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis X.3o.51 L, de rubro: "COSA JUZGADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. OPERA ESTA EXCEPCIÓN CUANDO EN UN JUICIO SE DETERMINÓ SOBRE EL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA Y EN UNO POSTERIOR SE DEMANDA EL PAGO DE DIFERENCIAS PRETENDIENDO QUE SE TOME EN CUENTA UNA PRESTACIÓN DISTINTA.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 1870, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 561/2018 (cuaderno auxiliar 867/2018).

Tesis de jurisprudencia 109/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de julio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA SU OTORGAMIENTO SON, EN ESENCIA, IGUALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 202/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, 14 DE AGOSTO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ.

III. Competencia y legitimación

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el 13 de mayo de 2013, pues versa sobre la contradicción de tesis sustentada por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

¹ Décima Época. Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. I/2012 (10a.), página 9.

6. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

IV. Existencia de la contradicción

7. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestio-

nes fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."²

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones pre-

² Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

vias diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.¹³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejen sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improceden-

³ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

cia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios.⁴

8. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala⁵ como el Tribunal Pleno,⁶ es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

⁵ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

⁶ *Cfr.* Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

10. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",⁷ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁸ de este mismo Tribunal Pleno.

⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

11. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

12. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos diversos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

A. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 83/2019.

13. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo indirecto en contra de la negativa de expedición de diversas copias certificadas, por parte de la Dirección Administrativa de Servicios de Salud de Veracruz.

b) El Juez de Distrito desechó de plano la demanda de garantías, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo,⁹ en razón de que no se había agotado el

⁹ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

principio de definitividad previo a la promoción del juicio de amparo, en virtud de que contra el acto reclamado procedía el juicio contencioso administrativo previsto en los artículos 1 y 280, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Lo anterior, en el entendido de que los artículos 305 y 306 del citado código, no prevén mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnados que los que establece la Ley de Amparo, razón por la cual, no se actualizaba una excepción al principio de definitividad.

c) Inconforme con el referido acuerdo, la quejosa interpuso el recurso de queja materia de esta contradicción.

14. En la parte que interesa, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito resolvió lo siguiente:

- Previo a acudir a la vía constitucional, la quejosa debió promover el juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 280, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a efecto de dar cumplimiento al principio de definitividad que rige el juicio de garantías, en virtud de que dicho recurso es el medio ordinario de defensa que permite revocar, nulificar o modificar los actos reclamados, aunado a que el citado código no exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva, ni mayor plazo para el otorgamiento de la suspensión provisional independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido.

- Agregó que la suspensión prevista en el juicio contencioso local tiene los mismos alcances que los establecidos en la ley de la materia, a saber:

- Ambas legislaciones prevén la posibilidad de ordenar que las cosas permanezcan en el estado que se encuentren, así como otorgar efectos restitutorios para conservar la materia del litigio. Estableciendo el código la posibilidad de que el tribunal tome las medidas pertinentes para conservar la materia o impedir que siga surtiendo efectos el acto con los mismos alcances que prevé la Ley de Amparo.

- El código no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión, al establecer que dicha medida cautelar podrá concederse con efectos restitutorios, cuando se afecten a particulares de escasos recursos económicos, o bien, cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgarle estos efectos con

el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular; ya que lo previsto en el código aludido se asemeja a lo dispuesto en la Ley de Amparo, en virtud de que dicho ordenamiento establece que se ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, lo que sin duda implica la emisión de un criterio conforme al arbitrio del juzgador de amparo después de justipreciar esa cuestión, lo que es similar a lo establecido en el código cuando indica que es a criterio de la Sala si debe darse efectos restitutorios a la suspensión.

- Ambos ordenamientos exigen que cuando se causen daños a terceros, se debe otorgar garantía, en el entendido de que la Ley de Amparo otorga un plazo de cinco días para que se exhiba la garantía o de lo contrario dejará de surtir efectos; en tanto que el mencionado código, si bien no estipula ningún plazo para ese efecto, sí establece que el acuerdo en que se conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde la fecha de su otorgamiento y tendrá vigencia, incluso, durante la sustanciación del recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal; de ahí que la garantía únicamente se trate de un requisito necesario para que la medida cautelar pueda seguir surtiendo efectos.

- Ambas legislaciones prevén la posibilidad de revocar o modificar la suspensión, pues el código dispone que la suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en el plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó, lo cual es similar a lo estipulado en la Ley de Amparo, que indica que cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional.

B. Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 131/2015.

15. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo indirecto, en contra del decreto por el cual se establece el periodo de transición entre el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria vigente y el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria cuya vigencia inicia el primero de enero de dos mil quince.

b) El Juez de Distrito desechó de plano la demanda de garantías por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo,¹⁰ en razón de que no se había agotado el principio de definitividad previo a la promoción del juicio de amparo, en virtud de que contra el acto reclamado procedía el juicio contencioso administrativo, previsto en el artículo 280, fracción X, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se establece la procedencia del citado juicio para impugnar actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, como es el caso.

Lo anterior, sin que se esté en el supuesto de excepción al principio de definitividad que contempla el citado artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que los artículos 305 y 306 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no prevén mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión.

c) Inconforme con el referido acuerdo, la quejosa interpuso el recurso de queja materia de esta contradicción.

16. En la parte que interesa al presente asunto, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, resolvió lo siguiente:

- No existe la obligación de agotar el juicio contencioso administrativo que prevé el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Ve-

¹⁰ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

racruz de Ignacio de la Llave, previo a la promoción del juicio de amparo, en virtud de que los alcances de la suspensión conforme al mencionado código, son inferiores a los de la Ley de Amparo, de conformidad con lo siguiente:

- Los alcances o efectos de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo local, se limitan a mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se dicta sentencia, y sólo prevé que en los casos en que se afecten a particulares de escasos recursos económicos, o para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular, se concederá con efectos restitutorios.

- En la Ley de Amparo el Juez interviene no con una actitud conservativa o paralizante, sino con la obligación de dictar todas las medidas necesarias y decretar, mediante imposición de obligaciones, todo lo que sea conducente, a fin de colocar los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda; a diferencia de la suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo local, que sólo tiene efectos conservativos o paralizantes de los actos de autoridad, pues la autoridad tiene una intervención menor, ya que su obligación se reduce a ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se encuentren.

- Aun cuando el código local establece que se concederá la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, lo cierto es que limita ese beneficio a los casos en que se afecten a particulares de escasos recursos económicos, o para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular; mientras que la Ley de Amparo sólo exige que sea jurídica y materialmente posible.

- El criterio sustentado anteriormente dio origen a la tesis X.3 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2808, del tenor siguiente:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. ES INNECESARIO AGOTARLO, PREVIO AL AMPARO, YA QUE LOS ALCANCES DE LA SUSPENSIÓN PREVISTA EN EL CÓDIGO LOCAL QUE LO REGULA SON MENORES A LOS ESTABLECIDOS PARA EL JUICIO CONSTITUCIONAL. El artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo establece como excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo, que la suspensión de los actos reclamados conforme a la ley que los rija, no tenga los mismos alcances que los que prevé aquella ley reglamentaria; supuesto éste que se actualiza tratándose del juicio contencioso administrativo regulado por el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, pues

los alcances de la suspensión contenidos en sus numerales 305, 305 Bis y 306 son menores a los instituidos para el juicio constitucional, ya que se reducen a mantener las cosas en el estado que guardaban al momento de solicitarse, y aun cuando el citado código establece que se concederá la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, lo cierto es que limita ese beneficio a los casos en que se afecten a particulares de escasos recursos económicos, o bien para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular, mientras que la Ley de Amparo exige que sea jurídica y materialmente posible ese restablecimiento, por lo que la suspensión en el amparo, como medida cautelar, tiene mayores alcances, pues el Juez de Distrito interviene no con una actitud conservativa o paralizante, sino con la obligación de dictar todas las medidas necesarias y decretar, mediante imposición de obligaciones, todo lo conducente para colocar los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda."

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

17. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos Tribunales Colegiados utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos. Así, los Tribunales Colegiados contendientes examinaron **si el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto impugnado y/o si tiene o no los mismos alcances que los establecidos en el citado ordenamiento; ello para determinar la procedencia del juicio de amparo al configurarse o no una excepción al principio de definitividad.**

18. En efecto, mientras el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva, por lo que no se actualiza una excepción al principio de definitividad; el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, sostuvo que no existe la obligación de agotar el medio ordinario de defensa que prevé el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al actualizarse una excepción al principio de definitividad, ya que los alcances de la suspensión del acto impugnado conforme al mencionado código, son inferiores a los establecidos en la Ley de Amparo.

19. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de tesis.

20. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia consistente en determinar si el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado y/o tiene menores alcances que los establecidos en la Ley de Amparo y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso administrativo previsto en el citado código local, previamente al juicio de garantías.

21. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión en la ejecución del acto impugnado, y/o tiene menores alcances que los establecidos en la Ley de Amparo y, en consecuencia, supone una excepción al principio de definitividad para acudir directamente al juicio de garantías?**

V. Criterio que debe prevalecer

22. Para determinar el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, se estima pertinente atender a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, mismos que son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

Ley de Amparo

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

23. El texto de los preceptos previamente transcritos establece la improcedencia del juicio de amparo indirecto, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin exigir mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva en el juicio de amparo y con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria.

24. La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

25. En ese sentido, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando en la ley que rige los actos administrativos que se combaten esté previsto algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual dichos actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor al que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

26. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utilizan, tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: **1)** alcances; **2)** requisitos; y, **3)** plazos, son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad. Esto sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla y, por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

27. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.) de esta Segunda Sala, de título, subtítulo y texto siguientes:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, '... y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional'. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, '... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...'. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que 'El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.'; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba

cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."¹¹

28. Es importante destacar que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo hace referencia a la no exigibilidad de mayores requisitos, lo cual significa que si la ley reglamentaria del recurso, juicio o medio de defensa, señala mayores requisitos que los previstos en la referida ley para conceder la suspensión definitiva, el principio de definitividad no debe regir en ese caso concreto y, en consecuencia, previamente a promover el juicio de amparo los quejosos no deberán agotar esos medios ordinarios de impugnación.

29. Lo anterior se desprende de la tesis 2a. LVI/2000 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.—De la interpretación literal y teleológica del artículo

¹¹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, materias administrativa y común, página 783.

107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."¹²

30. La excepción al principio de definitividad antes referida encuentra su justificación en el derecho humano de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo contenido en los artículos 17¹³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25.1¹⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 156.

¹³ "Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

¹⁴ "Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

31. Esta última disposición ha sido interpretada por la "CoIDH" como "[l]a obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la convención, sino también de aquellos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley",¹⁵ criterio que reiteró, entre otros, en los casos siguientes: *Tribunal Constitucional Vs. Perú*¹⁶ y *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*.¹⁷

32. Por otra parte, este Alto Tribunal ha establecido que el juicio de amparo constituye un recurso judicial que cumple con las características de eficacia e idoneidad establecidas en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello ha quedado establecido en el siguiente criterio jurisprudencial:

"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez

¹⁵ Opinión Consultativa OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 solicitada por el gobierno de la República Oriental de Paraguay. Párr. 23.

¹⁶ Sentencia del 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 89.

¹⁷ Vid. Supra. Nota 10, párr. 122.

cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.¹⁸

33. En concordancia, la exposición de motivos de la Ley de Amparo, publicada el dos de abril de dos mil trece, señala, respecto de la suspensión del acto reclamado, lo siguiente:

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, **se establece un sistema equilibrado** que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su **finalidad protectora**, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello **se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz** pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión."

34. De lo anterior se desprende que la intención del legislador fue establecer un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla

¹⁸ Décima Época. Registro digital: 2010984. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, materia constitucional, tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), página 763.

cabalmente con su finalidad protectora y que dicha medida sea eficaz. Lo cual resulta acorde al derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo.

35. En las relatadas condiciones, a criterio de esta Segunda Sala, cuando las legislaciones que regulen los juicios, recursos o medios de defensa legales por virtud de los cuales se combata el acto reclamado, que prevean mayores requisitos o menores alcances para la suspensión de dichos actos que los establecidos en la Ley de Amparo, no es necesario agotarlos. En consecuencia, en dichos casos, se actualiza una excepción al principio de definitividad, a efecto de hacer procedente el juicio de amparo.

36. Establecido lo anterior, es necesario comparar las medidas cautelares establecidas en ambas legislaciones, a efecto de determinar si la legislación del Estado de Veracruz prevé mayores requisitos y menores alcances que los establecidos en la Ley de Amparo.

37. En ese sentido, la suspensión del acto reclamado, prevista en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se encuentra regulada, entre otros, por los artículos 305, 305 Bis, 306, 307, 308, 309, 310 y 311.¹⁹ Mientras que la Ley de Amparo regula la medida cautelar,

¹⁹ **"Artículo 305.** Iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias o la suspensión del acto impugnado, para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se dicte sentencia. No se otorgarán las medidas cautelares ni la suspensión, si se sigue perjuicio al interés público, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

"La Sala Unitaria podrá decretar medidas cautelares positivas cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños sustanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

"La suspensión del acto impugnado se decretará dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda y las medidas cautelares se decretarán de plano, ambos casos a cargo de la Sala Unitaria, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda y podrá solicitarlas el actor en el escrito de demanda, o en cualquier momento mientras se encuentre en trámite el juicio ante la Sala Unitaria que conozca el asunto.

"Cuando se otorguen las medidas cautelares o la suspensión del acto, se comunicarán sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento."

"Artículo 305 Bis. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte en cualquier momento del juicio, mientras no se haya celebrado la audiencia. Sólo procederá la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes y actos que de llegar a consumarse hagan imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos."

"Artículo 306. La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, o bien, cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

entre otros, en los artículos 3o., 112, 125, 128, 129, 130, 132, 133, 135, 136, 138, 139, 147 y 150.²⁰

"La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó."

"Artículo 307. Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro concepto que de conformidad con las leyes sea considerado o equiparado a un crédito fiscal, la Sala podrá conceder la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

"Cuando de conformidad con las leyes fuere necesario garantizar el interés fiscal, la suspensión del acto reclamado se concederá, una vez que éste se encuentre debidamente garantizado, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada. No obstante lo anterior, la Sala que conozca del asunto podrá conceder dicha suspensión sin necesidad de que se garantice el interés fiscal, por notoria insuficiencia económica del demandante."

"Artículo 308. En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtuviere sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero otorga, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor."

"Artículo 309. En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor."

"Artículo 310. El acuerdo en el que se conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde la fecha de su otorgamiento y tendrá vigencia incluso durante la sustanciación del recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal.

"El acuerdo en que se niegue la suspensión dejará expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de reclamación; pero si la Sala Unitaria revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata."

"Artículo 311. Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia.

"La Sala, dentro de los tres días siguientes, dará vista a las demás partes y citará a una audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda."

²⁰ **"Artículo 3o.** En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente. ..."

"Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite. ..."

"Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. ..."

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión: ..."

"Artículo 130. La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"Artículo 132. En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo. ..."

"Artículo 133. La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

"Artículo 135. Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. ..."

"Artículo 136. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensiva."

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y,

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

38. Con la finalidad de hacer más claras las distinciones entre ambas legislaciones, se inserta el siguiente cuadro comparativo:

| <p>Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</p> | <p>Ley de Amparo</p> |
|--|--|
| <p>Requisitos:</p> | |
| <p>La deberá solicitar la parte actora por escrito.</p> | <p>La deberá solicitar el quejoso por escrito o de forma oral.</p> |
| <p>No se otorgará la suspensión, si se sigue perjuicio al interés público, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.</p> | <p>Se podrá conceder la suspensión después de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.</p> |
| <p>La suspensión se podrá pedir en cualquier momento mientras se encuentre en trámite el juicio ante la Sala Unitaria que conozca el asunto.</p> | <p>La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.</p> |

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"Artículo 150. En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

| | |
|--|--|
| <p>En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el actor deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtuviere sentencia favorable en el juicio.</p> <p>Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.</p> | <p>El quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con el otorgamiento de la suspensión se pudieran causar si no obtuviera sentencia favorable; cuando el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a un tercero.</p> <p>Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía.</p> |
| <p>Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro concepto que de conformidad con las leyes sea considerado o equiparado a un crédito fiscal, la Sala podrá conceder la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que sea garantizado el interés fiscal de conformidad con las leyes.</p> <p>No obstante lo anterior, la Sala que conozca del asunto podrá conceder dicha suspensión sin necesidad de que se garantice el interés fiscal, por notoria insuficiencia económica del demandante.</p> | <p>Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.</p> <p>No lo considera.</p> |
| <p>Alcances:</p> | |
| <p>Se decretará la suspensión de plano, por la Sala Unitaria, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda o en cualquier momento mientras se encuentre en trámite el juicio ante la Sala Unitaria que conozca del asunto.</p> | <p>Se tramitará por cuerda separada en vía incidental.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>El acuerdo en el que se conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde la fecha de su otorgamiento y tendrá vigencia, incluso, durante la sustanciación del recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal.</p> | <p>La suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.</p> |
| <p>La suspensión quedará sin efecto si el tercero otorga, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.</p> | <p>La suspensión, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.</p> |
| <p>No lo contempla.</p> | <p>Dejará de surtir sus efectos, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional.</p> |
| <p>Iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias o la suspensión del acto impugnado, para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se dicte sentencia.</p> | <p>En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, o bien, cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.</p> | <p>Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.</p> |
| <p>La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.</p> | <p>Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional.</p> |
| <p>En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.</p> | <p>En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.</p> |
| <p>Plazos:</p> | |
| <p>La suspensión del acto impugnado se decretará dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda.</p> | <p>La suspensión provisional se concederá al momento de la presentación de la demanda o en el auto de admisión –dentro del plazo de</p> |

| | |
|--|---|
| | veinticuatro horas – de la demanda, dependiendo el supuesto de que se trate. |
|--|---|

39. Bajo este contexto normativo, se está en condiciones de concluir que previo a acudir al juicio de amparo, sí es necesario agotar el juicio contencioso administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en razón de las consideraciones siguientes:

40. El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé la suspensión del acto impugnado, concretamente en sus artículos 305, 305 Bis, 306, 307, 308, 309, 310 y 311.

41. Los alcances que otorga el referido código a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, en esencia, son los mismos que tiene la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en la medida que la Ley de Amparo prevé la **obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio;** mientras que el citado código, de igual forma, establece que **el efecto de la suspensión del acto impugnado es el de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se dicte sentencia, permitiendo al órgano jurisdiccional fijar la situación en que habrán de quedar las cosas;** alcance que no es menor al establecido en la Ley de Amparo, pues ambos ordenamientos permiten al juzgador tomar todas las medidas necesarias y establecer los efectos que considere pertinentes para mantener las cosas en el estado en que se encuentren.

42. Aunado a lo anterior, ambos ordenamientos legales prevén expresamente la posibilidad de otorgar la suspensión con efectos restitutorios, siempre y cuando sea procedente el otorgamiento de dicha medida cautelar, tomando en cuenta, en el caso del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que el acto afecte a particulares de escasos recursos económicos, o **cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgar dichos efectos con el objeto de conservar la materia del juicio o impedir perjuicios irreparables al particular;** mismo alcance al que postula la Ley de Amparo relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión definitiva, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto

se dicta sentencia definitiva, **siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.**

43. Si bien es cierto que el mencionado código establece que la suspensión con efectos restitutorios se otorgará cuando los actos afecten a particulares de escasos recursos económicos, lo cierto es que dicha hipótesis no es restrictiva ni limitativa, ya que igualmente establece que dicha suspensión podrá otorgarse también cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular, es decir, el código establece más hipótesis para el otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios que las previstas en la Ley de Amparo, por lo que los alcances de la suspensión prevista en el código no pueden entenderse menores a los establecidos en la Ley de Amparo, en virtud de que en ambos ordenamientos se tiende a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva.

44. Es decir, la Ley de Amparo establece que se ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, se restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, hipótesis que se asemeja a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al establecer que a criterio de la Sala sea necesario otorgarle efectos restitutorios a la suspensión con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

45. Lo anterior es así, ya que a fin de determinar si es jurídica y materialmente posible dar efectos restitutorios a la suspensión, el Juez de Distrito debe ejercer su arbitrio judicial, es decir, queda a criterio del juzgador determinar cuándo es posible otorgar estos efectos a la suspensión, lo cual es coincidente con lo establecido en el citado código en el sentido de que a criterio de Sala sea necesario otorgar dichos efectos restitutorios, pues en ambos casos, tanto la Sala como el Juez de Distrito, deben analizar si, en el caso, es posible dar efectos restitutorios a la suspensión con la finalidad de conservar la materia del litigio y evitar o impedir daños irreparables al demandante.

46. En otras palabras, a pesar de que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establezca "a criterio de la Sala" no significa que sea potestativo o quede a discreción del órgano jurisdiccional dar efectos restitutorios a la suspensión, sino es imperativo imprimirle estos efectos a la medida cautelar cuando, una vez ejercido su arbitrio judicial, se percate de que tales efectos son necesarios para conservar la materia del litigio y evitar o impedir daños irreparables al demandante,

partiendo de la premisa de que sea jurídica y materialmente posible; de ahí que, en este aspecto, los alcances de la suspensión son los mismos en ambos ordenamientos.

47. Es importante recordar que, de manera general, las medidas cautelares (en el caso la suspensión) entendidas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del juicio y evitar daños graves e irreparables con motivo de la tramitación del mismo, tienen como objetivo preservar la materia del juicio, así como asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del gobernado, pueda ser ejecutada eficazmente.

48. Entonces, puede decirse que la suspensión del acto impugnado o reclamado, según sea el caso, implica una pretensión de tutela anticipada, o el anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, ya bien sea al servicio del proceso contencioso, o bien, a la protección constitucional de los derechos fundamentales, con la finalidad de salvaguardar el derecho a una sentencia efectiva.

49. De ahí que si bien la naturaleza de las medidas cautelares, en términos generales, tienen efectos suspensivos, eventualmente y atendiendo a la naturaleza del acto que se somete al escudriño del órgano jurisdiccional, pueden tener efectos restitutorios, como sucede tanto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como en la Ley de Amparo.

50. Por otra parte, para la procedencia de la medida cautelar, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado, pues aquella legislación establece que la suspensión se concederá siempre que: a) lo solicite la parte actora y b) no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio; mientras que la Ley de Amparo, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su numeral 128, también señala como requisitos que: a) la solicite el quejoso y b) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

51. Por tanto, un análisis comparativo de ambos ordenamientos legales evidencia que tanto en el juicio contencioso administrativo del Estado de Veracruz como en el juicio de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva y la no

afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público.

52. Por lo demás, en ambas legislaciones se prevé que, tratándose de actos de naturaleza fiscal, la suspensión otorgada surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora o ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. Así también, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contempla además la hipótesis que tratándose de créditos fiscales, la Sala podrá conceder la suspensión, sin necesidad de que se garantice el interés fiscal, por notoria insuficiencia económica del demandante.

53. Asimismo, existe similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, y los casos en que la media cautelar quedará sin efectos.

54. En lo relativo al plazo que se establece para el otorgamiento de la suspensión, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que la suspensión del acto reclamado **se decretará dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda**, estableciendo así el mismo plazo previsto por la Ley de Amparo en su artículo 112, para el otorgamiento de la suspensión provisional.

55. De lo hasta aquí expuesto es dable concluir que previo a la promoción del juicio de garantías debe observarse el principio de definitividad, consagrado en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, agotando el juicio contencioso administrativo del Estado de Veracruz, toda vez que en dicho medio de defensa no se prevén mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos impugnados y no le otorga menores alcances que los previstos en la Ley de Amparo.

56. Ciertamente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que sí existe la obligación de agotar el juicio contencioso administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, antes de acudir al juicio de amparo, en razón de que los alcances que se dan a la suspensión en el juicio de amparo conforme a la legislación vigente son, en esencia, similares a los que otorga el juicio contencioso administrativo, aunado a que el citado código no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, que los exigidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

57. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA SU OTORGAMIENTO SON, EN ESENCIA, IGUALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO. La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Federal y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, encuentra su justificación constitucional en el derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo establecido en el diverso 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el propio 107 mencionado. Por tanto, si en una legislación se prevén mayores requisitos, menores alcances o plazos más largos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado que los establecidos en la Ley de Amparo, tal circunstancia se erige en una excepción al principio de definitividad y, por tanto, es innecesario agotar el recurso previsto en dichas legislaciones a efecto de hacer procedente el juicio de amparo. En este sentido, sí existe la obligación de agotar el juicio contencioso administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave antes de acudir al juicio de amparo, en razón de que los alcances que se dan a la suspensión en éste son, en esencia, similares a los que otorga el juicio contencioso administrativo, aunado a que el citado código no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado que los exigidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Además, por lo que hace a los alcances de la suspensión prevista en el referido código, no pueden entenderse menores a los establecidos en la Ley de Amparo, en virtud de que en ambos ordenamientos se permite al juzgador tomar todas las medidas necesarias y establecer los efectos que considere pertinentes para mantener las cosas en el estado en que se encuentren para preservar la materia del juicio, y le permiten restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva, es decir, en ambos casos es posible otorgar efectos restitutorios a la suspensión decretada.

58. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 83/2019; y el emitido por el Tribunal Colegiado

del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 131/2015.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia X.3 A (10a.), 2a./J. 19/2015 (10a.) y 2a./J. 12/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas, del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA SU OTORGAMIENTO SON, EN ESENCIA, IGUALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO.

La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Federal y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, encuentra su justificación constitucional en el derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo establecido en el diverso 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el propio 107 mencionado. Por tanto, si en una legislación se prevén mayores requisitos, menores alcances o plazos más largos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado que los establecidos en la Ley de Amparo, tal circunstancia se erige en una excepción al principio de definitividad y, por tanto, es innecesario agotar el recurso pre-

visto en dichas legislaciones a efecto de hacer procedente el juicio de amparo. En este sentido, sí existe la obligación de agotar el juicio contencioso administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave antes de acudir al juicio de amparo, en razón de que los alcances que se dan a la suspensión en éste son, en esencia, similares a los que otorga el juicio contencioso administrativo, aunado a que el citado Código no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado que los exigidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Además, por lo que hace a los alcances de la suspensión prevista en el referido Código, no pueden entenderse menores a los establecidos en la Ley de Amparo, en virtud de que en ambos ordenamientos se permite al juzgador tomar todas las medidas necesarias y establecer los efectos que considere pertinentes para mantener las cosas en el estado en que se encuentren para preservar la materia del juicio, y le permiten restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva, es decir, en ambos casos es posible otorgar efectos restitutorios a la suspensión decretada.

2a./J. 126/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 202/2019. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. 14 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis X.3 A (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. ES INNECESARIO AGOTARLO, PREVIO AL AMPARO, YA QUE LOS ALCANCES DE LA SUSPENSIÓN PREVISTA EN EL CÓDIGO LOCAL QUE LO REGULA SON MENORES A LOS ESTABLECIDOS PARA EL JUICIO CONSTITUCIONAL.", aprobada por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2808; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 83/2019.

Tesis de jurisprudencia 126/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA DETERMINAR UNA INDEBIDA CONDUCTA PROCESAL DE LA PATRONAL BASTA QUE SE DEMUESTRE LA EXISTENCIA DE DIVERSOS JUICIOS PREVIOS DE LOS QUE SE ADVIERTA LA ACCIÓN REPETITIVA DEL PATRÓN DE DESPEDIR AL TRABAJADOR TRAS REINSTALARLO, SIN NECESIDAD DE QUE ÉSTE OFREZCA MÁS PRUEBAS EN ESE SENTIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 177/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, Y PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. 3 DE JULIO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I. Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTES: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, quienes están facultados para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios Contendientes.** En el presente considerando se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

I. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza.

Amparo directo 401/2018.

Antecedentes (Juicio laboral 2887/2010-SAIII y sus acumulados 929/2011-SAIII y 576/2014-SAI).

Juicio laboral 2887-2010-SAIII

1. Óscar Germán Rodríguez Salas presentó escrito el veinticuatro de noviembre de dos mil diez, mediante el cual demandó de Mega Ventas, Sociedad Anónima de Capital Variable la indemnización constitucional y diversas prestaciones accesorias, con motivo del despido injustificado del que fue objeto.

2. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, admitió a trámite la demanda y señaló día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación; demanda y excepciones; ofrecimiento y admisión de pruebas.

3. La empresa demandada dio contestación al escrito de demanda y ofreció el trabajo al actor, por lo que la Junta le otorgó un término de tres días a este último para que manifestara si aceptaba la oferta de trabajo.

4. Posteriormente, el actor por escrito de quince de marzo de dos mil once, aceptó el ofrecimiento de trabajo y mediante diligencia de once de abril de ese mismo año, se llevó a cabo la reinstalación del actor en su empleo.

Juicio laboral 929/2011-SAIII

5. Por escrito presentado el veintisiete de abril de dos mil once, el citado trabajador demandó de nueva cuenta a Mega Ventas, Sociedad Anónima de Capital Variable la indemnización constitucional y el pago de salarios caídos, con motivo del segundo despido injustificado del que fue objeto.

6. La Junta del conocimiento admitió a trámite la demanda y señaló día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación; demanda y excepciones; ofrecimiento y admisión de pruebas.

7. En audiencia de trece de junio de dos mil once, la Junta ordenó la acumulación del presente juicio al diverso 2887/2010-SAIII de su índice.

8. Visto lo anterior, la Junta emitió un primer laudo de diecinueve de octubre de dos mil doce –dentro del juicio laboral 2887/2010-SAIII y su acumulado 929/2011-SAIII– absolviendo a la empresa demandada del pago de indemnización constitucional, prima de antigüedad, horas extras, séptimos días, prima dominical, así como del pago de los salarios caídos reclamados; por otra parte, se condenó a dicha empresa al pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional.

9. En contra de dicho laudo, el actor promovió juicio de amparo del que correspondió conocer al entonces Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en esa ciudad, quien remitió el asunto para su auxilio al Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Cuernavaca, Morelos, quien dictó sentencia concediendo el amparo y protección solicitados para el efecto siguiente:

Se deje insubsistente el laudo de 19 de octubre de 2012 y en su lugar ordene reponer el procedimiento a fin de agotar todas sus fases procesales en el juicio laboral 929/2011 acumulado al diverso 2887/2010 de su índice, para estar en condiciones de resolver en un solo laudo ambas controversias.

10. En cumplimiento a lo anterior, la Junta responsable ordenó la reposición del procedimiento, por lo que en audiencia de veintiuno de noviembre de dos mil trece comparecieron ambas partes. En ese mismo acto, el actor ratificó su escrito de demanda y la empresa demandada dio contestación a la misma –escrito en el que de nueva cuenta le hizo el ofrecimiento de trabajo al actor–; hubo ofrecimiento de pruebas y la Junta reservó la emisión del auto de pruebas.

11. Por escrito de veinticinco de noviembre de dos mil trece, el actor aceptó el segundo ofrecimiento de trabajo, cuya diligencia de reinstalación se llevó a cabo el veintisiete de febrero de dos mil catorce.

Juicio laboral 576/2014-SAI

12. Por escrito de cuatro de marzo de dos mil catorce, el citado trabajador demandó nuevamente a Mega Ventas, sociedad anónima de capital variable la indemnización constitucional y el pago de salarios caídos, con motivo del tercer despido del que fue objeto.

13. La Junta del conocimiento admitió a trámite la demanda y señaló día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación; demanda y excepciones; ofrecimiento y admisión de pruebas.

14. Dicha audiencia de ley se inició el dos de mayo de dos mil catorce, en la que el actor promovió incidente de acumulación al que se allanó la demandada. Por resolución de tres de junio de dos mil catorce se declaró procedente dicho incidente y se ordenó la acumulación respectiva.

15. El quince de enero de dos mil dieciséis, la Junta del conocimiento emitió un segundo laudo, en el cual se determinó, en relación con el juicio 2887/2010-SAIII, absolver a la empresa demandada del pago de indemnización constitucional, salarios vencidos, prima de antigüedad, horas extras, séptimos días y primas dominicales y condenar al pago de aguinaldo proporcional, vacaciones y prima vacacional proporcionales. De igual manera, en los juicios 929/2011-SAIII y 576/2014-SAI se absolvió del pago de indemnización constitucional y salarios vencidos y se otorgó un término de setenta y dos horas a la demandada para que voluntariamente diera cumplimiento.

16. Inconforme con el laudo anterior, el actor promovió juicio de amparo directo (expediente 172/2016), el cual fue concedido por resolución de ocho de septiembre de dos mil dieciséis, para el efecto siguiente:

Se deje insubsistente el laudo de 15 de enero de 2016 y en su lugar reponga el procedimiento para el efecto de señalar fecha y hora para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por el actor en escrito de 5 de noviembre de 2014, cumpla con su carga procesal de citar y hacer comparecer a los testigos, mediante los medios que estime procedentes para que rindan su declaración.

17. En cumplimiento al amparo anterior, la Junta responsable por auto de treinta de septiembre de dos mil dieciséis dejó insubsistente el segundo laudo y por proveído de tres de octubre del mismo año fijó día y hora para la celebración de la prueba testimonial ofrecida por el actor.

18. Dicha prueba fue desahogada y el dos de junio de dos mil diecisiete la Junta responsable dictó un tercer laudo en el que determinó, por una parte, en el juicio 2887/2010-SAIII, absolver a la empresa demandada del pago de indemnización constitucional, salarios vencidos, prima de antigüedad, horas extras, séptimos días y primas dominicales y, por otra, la condenó al pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional proporcionales. Asimismo, en los juicios 929/2011-SAIII y 576/2014-SAI absolvió del pago de indemnización constitucional y salarios vencidos y otorgó un término de setenta y dos horas a la demandada para que voluntariamente diera cumplimiento

19. Inconforme con el laudo anterior, el actor promovió un segundo juicio de amparo directo (expediente 573/2017), el cual fue concedido por resolución de uno de marzo de dos mil dieciocho, para el efecto siguiente:

Se deje insubsistente el laudo reclamado y en su lugar cumpla con las formalidades legales tanto en la elaboración del proyecto del laudo como en la celebración del acta de discusión y votación correspondiente y resolver lo que corresponda conforme a derecho.

20. En cumplimiento a lo anterior, la Junta dejó insubsistente el tercer laudo y el nueve de abril de dos mil dieciocho, pronunció el cuarto laudo en el mismo sentido del anterior.

21. Inconforme con dicha determinación, el actor promovió un tercer juicio de amparo directo (expediente 401/2018) en el cual el Tribunal Colegiado de Circuito le negó la protección solicitada. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- Respecto a la calificativa de la oferta de trabajo y las pruebas que se tomaron en consideración para concluir que existe violación a los principios de legalidad, equidad y seguridad jurídica, indicó que es incorrecto que el quejoso refiera que dejó de observar y atender las constancias que integran el expediente y las pruebas aportadas en el juicio; pues lo declarado por los testigos ofrecidos por él, en nada favorece pues no son aptos para demostrar el despido que adujo ocurrió el 18 de noviembre de 2010.

- Como lo indicó la Junta, los testigos no dieron una explicación detallada y convincente de algún motivo por el que estuvieron presentes en el momento del despido, de manera que no se ponga en duda la veracidad de su dicho, además de que, datos precisos como los nombres completos de las personas que refieren, lo despidió sin que hayan explicado por qué lo sabían, resulta suficiente para negarles valor probatorio.

- Los recibos de pago de salarios ofrecidos no trascienden en beneficio del actor, pues sólo refieren al salario que éste percibía, lo cual no fue controvertido en juicio.

- Tampoco acreditó haber sido despedido el 11 de abril de 2011 –segundo despido–, por carecer de valor las pruebas ofrecidas en el juicio.

- Las pruebas ofrecidas para demostrar el tercer despido aducido, no le aportan un elemento a su favor.

- Contrario a lo que aduce el actor, la Junta sí expresó los razonamientos de cómo y porqué las pruebas ofrecidas y desahogadas no acreditaban los despidos que adujo el actor.

- De acuerdo al criterio sostenido por la Segunda Sala, para calificar la buena o mala fe del patrón en el ofrecimiento de trabajo, es necesario analizar la conducta procesal que ha tenido la demandada, a fin de concluir que lo único que pretende es burlar las obligaciones que le impone la legislación laboral, mas no continuar con el vínculo laboral.

- No existen elementos que hagan estimar alguna conducta incorrecta por parte del patrón, pues no se ofreció prueba que lo acredite.

- De las diligencias de reinstalación no se desprende que la voluntad del patrón no haya sido reinstalar al trabajador, pues fue ofrecido con las condiciones fundamentales de la relación de trabajo, inclusive con una mejor jornada laboral.

- No coincide con el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito [tesis aislada II.1o.T.11L (10a.)], pues la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 93/2007, sostuvo que cuando en un juicio laboral el patrón ofrece el trabajo y el obrero acepta, y la Junta lleva a cabo la reinstalación, si posteriormente el trabajador indica que fue despedido nuevamente, debe tomarse en cuenta para la calificación de la oferta de trabajo, pues de dicha calificación dependerá la distribución de las cargas probatorias.

- Que no por el hecho de que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo, después de que ello se ha repetido en varias ocasiones en poco tiempo, indican mala fe, con independencia de que en los juicios laborales se hubieren acreditado o no los despidos aducidos, ya que ello será objeto del laudo, pues de no ser así daría margen a que el trabajador que aceptara la reinstalación, dejara de acudir al trabajo alegando un nuevo despido con la intención de evadir la carga probatoria.

- En el caso el quejoso no ofreció alguna prueba superveniente en los juicios acumulados que ponga de manifiesto alguna conducta susceptible de considerarse en relación a los diversos juicios y que demostrara que la finalidad del patrón era revertirle la carga de la prueba.

II. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México.

a) Amparo directo 563/2012.

Antecedentes:

Juicio laboral 2177/2006.

1. Gamaliel Morales Gaspar por escrito de doce de octubre de dos mil seis demandó del Ayuntamiento Constitucional de Villa Victoria, Estado de México, la reinstalación y demás prestaciones con motivo del despido acaecido el trece de septiembre de dos mil seis.

2. El veintiséis de febrero de dos mil diez, se dictó un laudo en que se calificó de buena fe el ofrecimiento de trabajo y revirtió la carga de la prueba al actor para que demostrara el despido, absolviendo al Ayuntamiento de la acción principal. El trabajador fue reinstalado en su trabajo el veintiséis de abril de dos mil ocho.

3. Inconforme con lo anterior el trabajador promovió juicio de amparo del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y el veinticuatro de septiembre de dos mil diez, concedió el amparo para el siguiente efecto:

Deje insubsistente el laudo y dicte otro laudo en el que analice nuevamente la excepción de confianza, tomando en cuenta todo lo manifestado por las partes en relación con los términos en que a últimas fechas se prestó el servicio; tome en cuenta que en relación con GAMALIEL MORALES GASPAR no se encuentran prescritas las vacaciones comprendidas del 16 de octubre de 2003 al primer período del año 2005; y del 1 de agosto de 2004 al primer período del año 2005 en cuanto a JOSÉ FRANCISCO CAMARGO ESTÉVEZ; además, se pronuncie en cuanto a la procedencia o improcedencia de la prestación consistente en la entrega de constancias expedidas a favor de los trabajadores por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios y el S.A.R., y con plenitud de jurisdicción, determine lo que corresponda.

4. En cumplimiento a lo anterior, se dictó un segundo laudo el veintinueve de octubre de dos mil diez, en el que absolvió al patrón de la acción principal y condenó al pago de aguinaldo, tiempo extraordinario y vacaciones.

5. Inconforme el demandado promovió juicio de amparo (279/2011), el cual fue negado por el Tribunal Colegiado del conocimiento el seis de mayo de dos mil once.

Juicio laboral 255/2008

6. El citado trabajador, por escrito de veintinueve de abril de dos mil ocho, demandó nuevamente del Ayuntamiento Constitucional de Villa Victoria, la reinstalación y demás prestaciones con motivo del segundo despido del que fue objeto.

7. El demandado ofreció el trabajo y el actor fue reinstalado el veinticinco de febrero de dos mil nueve.

8. El Tribunal estatal dictó un laudo el veintisiete de agosto de dos mil diez, indicando que correspondía al demandado desvirtuar el despido, por no haber operado la reversión de la carga de la prueba, al considerarse el ofrecimiento de trabajo de mala fe, en virtud de que se realizó sin la aplicación de los convenios de prestaciones de ley y colaterales.

9. El demandado inconforme con lo anterior, promovió juicio de amparo (327/2011) el cual fue concedido por el Tribunal Colegiado del conocimiento el veinte de mayo de dos mil once para el efecto siguiente:

La junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado y en su lugar emita otro en el que considere que la propuesta laboral es de buena fe, resolviendo lo que en derecho corresponda.

10. En cumplimiento al amparo anterior, el quince de junio de dos mil once se dictó un segundo laudo considerando que correspondía al actor soportar la carga de la prueba, por haber operado la reversión probatoria, considerando el ofrecimiento de trabajo de buena fe.

Juicio laboral 139/2009

11. El referido trabajador, mediante escrito de cinco de marzo de dos mil nueve, demandó de nueva cuenta al Ayuntamiento Constitucional de Villa Victoria, la reinstalación y demás prestaciones con motivo de un nuevo despido (tercero).

12. La demandada negó el despido y ofreció el trabajo al actor, por lo que fue reinstalado el diecisiete de septiembre de dos mil nueve.

13. La oferta laboral fue calificada de mala fe por laudo de treinta y uno de marzo de dos mil once, bajo el argumento de que el patrón ofrecía el trabajo por tercera vez, condenando al patrón al pago de salarios caídos, contados a partir de la fecha de despido a la fecha de reinstalación.

14. Inconforme con dicha resolución el demandado promovió juicio de amparo 590/2011 en el que por sentencia de tres de febrero de dos mil doce se determinó negarlo.

Juicio laboral 1546/2009¹

15. El actor demandó de nueva cuenta las prestaciones de referencia, con motivo del despido ocurrido el diecisiete de septiembre de dos mil nueve, es decir, el mismo día en que se dio la anterior reinstalación.

16. Con motivo de la oferta de trabajo, el actor fue reinstalado el ocho de junio de dos mil diez.

Juicio laboral 707/2010

17. El trabajador demandó nuevamente al citado demandado la reinstalación con motivo del despido suscitado el ocho de junio de dos mil diez –mismo día en que se le había reinstalado–.

18. Se realizó ofrecimiento de trabajo y fue calificado de mala fe bajo la consideración de que se ofrecía el trabajo por tercera vez.

19. Inconforme con la determinación el demandado promovió juicio de amparo (590/2011), en el cual, por sentencia de tres de febrero de dos mil doce, se negó el amparo solicitado.

20. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- La reiteración de conducta del patrón relativa a despedir al empleado y ofrecerle la reinstalación en diversas ocasiones, lleva a estimar que éste no

¹ Del conocimiento de diverso órgano colegiado –Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito–.

persigue la continuación de la relación laboral, por lo cual debe calificarse de mala fe.

- El hecho de que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo, situación que se ha repetido en varias ocasiones en poco tiempo, indica mala fe, aunque el trabajo se ofrezca en las mismas condiciones en que se venía prestando, porque la reiteración de la conducta del patrón induce a estimar que éste no persigue la continuación de la relación laboral, sino cansar al trabajador en el ejercicio de su derecho y obstaculizar la decisión jurídica del asunto.

- Lo anterior con independencia de que en los juicios laborales anteriores se hubiera acreditado o no los despidos injustificados argumentados por el actor, porque ello no es determinante para concluir que no se está en el caso que señala la ejecutoria 10/90 emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Amparo directo 799/2012.

Antecedentes:

Juicio laboral 510/2010

1. María Guadalupe Toro Ortega, demandó de Cocinas y Soluciones Integrales y otras codemandadas, la reinstalación y demás prestaciones relacionadas con el despido que adujo.

2. La demandada negó el despido señalado y ofreció el trabajo.

3. En audiencia de diez de marzo de dos mil once, la actora aceptó la oferta laboral. Asimismo, el quince de agosto de ese mismo año la responsable requirió a la actora para que en el término de tres días manifestara si aceptaba o no el ofrecimiento de trabajo, con el apercibimiento que de no hacer manifestación se le tendría por tácitamente no aceptado.

4. Mediante escrito de veinte de octubre de dos mil once, la actora manifestó su aceptación solicitando fecha y hora para llevar a cabo la reinstalación. Por audiencia de diecinueve de noviembre de dos mil once, se tuvo por tácitamente no aceptado el ofrecimiento de trabajo, considerando que la fecha de presentación de su escrito había precluido.

5. Inconforme la actora promovió juicio de amparo el cual fue concedido. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- En audiencia de 10 de marzo de 2011 la trabajadora manifestó que aceptaba la oferta laboral y en ese sentido la Junta responsable, contrario a lo considerado, debía tener presente tales manifestaciones en relación a la oferta laboral, por lo que era innecesario que en acuerdo de 15 de agosto de 2011, requiriera a la actora para que en el término de tres días se manifestara al respecto, con el apercibimiento que de no hacerlo se le tendría por tácitamente no aceptada tal oferta, pues ya existía una manifestación respecto a la oferta laboral.

- Asimismo, aun cuando se concede el amparo a efecto de que la responsable reponga el procedimiento para que señale fecha para la diligencia de reinstalación, atendiendo a las características especiales del asunto, es evidente que el ofrecimiento de trabajo es de mala fe, al advertir que la conducta procesal de la demandada no es con la intención de continuar con el vínculo laboral sino de revertir la carga de la prueba al trabajador.

- Cuando el patrón en varias ocasiones (más de tres veces), ha despedido y reinstalado al actor; esto es, que el trabajador se haya dicho despedido en un juicio inicial y se le ofrezca la reinstalación en la cual nuevamente dice que inmediatamente se le volvió a despedir, lo cual motiva un segundo juicio, y así sucesivamente, hasta una tercera demanda laboral o cuarta como es el caso, tal reiteración de la conducta del patrón relativa a despedir al empleado y ofrecerle la reinstalación en diversas ocasiones, lleva a estimar que éste no persigue la continuación de la relación laboral, por lo cual debe calificarse de mala fe.

- Del contenido de la demanda laboral, se advierte que la accionante solicitó a la responsable se tomaran en cuenta los diversos juicios J.7/117/2008, J.6/345/2009 y J.6/685/2009, asimismo, del escrito de contestación se aprecia, que la demandada corrobora tales planteamientos, pues incluso solicitó la acumulación de los mismos.

- Conforme lo anterior, se advierte que la oferta de trabajo no tiene por objeto la continuación de la relación laboral, sino eludir la carga de probar la justificación del despido o hacer que el trabajador desista de sus reclamaciones, mediante el cansancio o el fastidio de litigar; pues, en la hipótesis de que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo, después de que esta

situación se ha repetido en varias ocasiones en poco tiempo, esos antecedentes indican mala fe, aunque el trabajo se ofrezca en las mismas condiciones en que se venía prestando, porque la reiteración de la conducta del patrón induce a estimar que éste no persigue la continuación de la relación laboral, sino cansar al trabajador en el ejercicio de su derecho y obstaculizar o desacatar la decisión jurídica del asunto.

- Lo anterior, con independencia de que en los juicios laborales anteriores, se hubieren acreditado o no los despidos injustificados argumentados por la actora, porque ello no es determinante para concluir que no se está en el caso que señala la ejecutoria 10/90, dictada por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes analizada.

Las anteriores resoluciones dieron lugar al criterio aislado II.1o.T.11 L (10a.) siguiente:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO HECHO EN MÁS DE TRES OCASIONES. DETERMINACIÓN DEL CONCEPTO 'EN POCO TIEMPO' PARA SU CALIFICACIÓN. En la ejecutoria de la que surgió la jurisprudencia 4a. 10/90, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, página 243, de rubro: 'OFRECIMIENTO DEL TRABAJO HECHO DE NUEVA CUENTA A UN TRABAJADOR REINSTALADO EN UN JUICIO ANTERIOR. CALIFICACIÓN DEL.', emitida por la desaparecida Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostiene que en la calificación de la oferta de trabajo debe analizarse todo tipo de antecedentes. Así, 'en la hipótesis de que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo, después de que esta situación se ha repetido en varias ocasiones en poco tiempo, esos antecedentes indicarían mala fe, aunque el trabajo se ofreciera en las mismas condiciones en que se venía prestando, porque la reiteración de la conducta del patrón induciría a estimar que éste no persigue la continuación de la relación laboral, sino cansar al trabajador en el ejercicio de su derecho y obstaculizar o desacatar la decisión jurídica del asunto'. De lo anterior se colige que cuando el patrón niega el despido y ofrece reinstalar al trabajador, después de que en varias ocasiones (3 o más), lo hubiere hecho, y éste hubiere argumentado que los posteriores despidos al inicial se verificaron habiendo transcurrido poco tiempo después de la reinstalación (el mismo día o al día siguiente); tal conducta reiterada del patrón pone en evidencia la mala fe de la última propuesta, porque revela que no persigue la continuación de la relación laboral. Esta interpretación se sustenta en el razonamiento de que la limitante temporal 'en poco tiempo', que se introduce en tal hipótesis, no puede referirse a la cercanía entre un ofrecimiento y otro, pues esa circunstancia depende, en ocasiones, de la proximidad entre la fecha del nuevo

despido aducido y la que el órgano jurisdiccional señala para la diligencia de reinstalación (que puede ser de varios meses) y, en este sentido, no es un dato que revele que el demandado persiga o no la continuación del vínculo laboral. Luego, lo que sí lo puede revelar es el tiempo que transcurre entre la reinstalación y la fecha en que el trabajador se dice nuevamente despedido, porque al permanecer laborando un tiempo considerable, antes de decirse nuevamente despedido, indica regularidad en la prestación del servicio con la conformidad de las partes que supera la sospecha de que en la propuesta que originó tal reinstalación hubiere estado ausente la intención de continuar con el vínculo.¹²

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,

b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBU-

² Datos de localización: Tesis Aislada II.1o.T.11 L (10a.); *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, Laboral, página 1687.

NALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.¹³

De igual manera el Pleno de este Alto Tribunal, ha sostenido que la contradicción de tesis puede configurarse aunque uno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitadamente de las circunstancias particulares del caso; sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema

³ Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Datos de localización: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes.

Dicho criterio se cita en la jurisprudencia P./J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."⁴

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en el caso existe la contradicción de tesis, según se analizará.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 401/2018, determinó que tratándose de un ofrecimiento de trabajo seguido por dos o más juicios, no es suficiente que el trabajador se diga despedido en dos o más ocasiones con los respectivos ofrecimientos de trabajo. Enfatizó que para estar en aptitud de calificar la buena o mala fe, era necesario que el trabajador demostrara que el patrón carecía de voluntad para reintegrarlo en su empleo, esto es, que existen elementos que ponen de manifiesto la incorrecta conducta del patrón, por lo que si esto no se acredita la oferta de trabajo debe ser considerada de buena fe.

⁴ Texto: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [192](#), [197](#) y [197-A de la Ley de Amparo](#), se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.". Datos de localización: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5.

Agregó que de las constancias que integran el juicio laboral sólo se advertía que el actor había sido reinstalado en diversas ocasiones (tres) con motivo de las ofertas de trabajo realizadas en los diversos juicios laborales; sin embargo, que esa circunstancia por sí misma era insuficiente para demostrar una incorrecta conducta de la patronal ya que no se habían ofrecido pruebas que la acreditaran, aunado a que fue ofrecido con mejores condiciones laborales, por lo que la oferta de trabajo debía calificarse de buena fe y, en consecuencia, la carga de acreditar el despido (del último de los juicios) recaía en el actor.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, sostuvo que para calificar el ofrecimiento de trabajo, en cuanto a la conducta advertida del patrón, se debía tomar en cuenta si éste en varias ocasiones ha despedido y reinstalado al actor. Afirmó, inclusive que tal reiteración de conducta no suponía que la oferta tuviera por objeto la continuación de la relación laboral, sino que su finalidad era eludir la carga de probar la justificación del despido o hacer que el trabajador se desistiera de sus reclamaciones, mediante el cansancio o fastidio de litigar. Por lo que el hecho de que el patrón negara el despido y ofreciera el trabajo, después de que esa situación se ha repetido en varias ocasiones en poco tiempo, indica mala fe, aunque el trabajo se ofrezca en las mismas condiciones en que se venía prestando ya que la repetición de la conducta del patrón induce a estimar que este no persigue la continuación de la relación laboral, sino cansar al trabajador en el ejercicio de su derecho.

Bajo esa premisa determinó que, ante la existencia de diversos juicios laborales –en los cuales el trabajador argumentó el despido, ofrecimiento de trabajo y reinstalación respectiva–, la oferta de trabajo debía calificarse de mala fe, dada la conducta reiterativa de la patronal en ese sentido.

Como se advierte, el punto a dilucidar consiste en determinar qué aspectos deben ser valorados y, en consecuencia, probados en los autos, para advertir la conducta procesal del patrón en un ofrecimiento de trabajo seguido por dos o más juicios laborales previos, en específico, si al trabajador le corresponde demostrar con diversos medios de prueba la existencia de los despidos anteriores al último que se dilucida en una instancia, o bien, si ese elemento subjetivo a considerar en un ofrecimiento de trabajo, debe deducirse por la Junta a partir del número de juicios previos en los cuales se alegó despido, se ofreció el empleo y, posteriormente, se volvió a demandar al patrón por despido injustificado.

Cabe mencionar que si bien de los antecedentes de las ejecutorias que se someten al análisis de la presente contradicción se encuentran diferencias respecto de ciertos elementos, tales como la acción ejercida –reinstalación o indemnización–, se tiene que en todos los casos subsiste la preexistencia de diversos juicios laborales en los que se reclaman los despidos acontecidos con posterioridad a una reinstalación derivada de un ofrecimiento de trabajo previo, por lo que el punto de derecho a dilucidar se centra en determinar si la conducta procesal del patrón al ofrecer el trabajo, en juicios precedidos de dos o más juicios, vinculados especialmente a un despido alegado, debe ser acreditada por el trabajador con diversos elementos de prueba.

Por otra parte, es importante señalar que si bien de las resoluciones de los juicios de amparo 563/2012 y 799/2012 del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito surgió la tesis de rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO HECHO EN MAS DE TRES OCASIONES DETERMINACIÓN DEL CONCEPTO 'EN POCO TIEMPO' PARA SU CALIFICACIÓN.", y cuyo texto sustancialmente se enfoca en definir que debe entenderse por "poco tiempo" para la calificación del ofrecimiento de trabajo, ello no constituye un obstáculo para estudiar la contradicción denunciada. Lo anterior, ya que del análisis de las ejecutorias emitidas por ambos órganos jurisdiccionales, como ya se evidenció, se observa la existencia de posturas divergentes ante un mismo tema jurídico lo que hace factible que este Alto Tribunal se pronuncie al respecto.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

A efecto de analizar los criterios en contradicción conviene señalar que el ofrecimiento de trabajo es una figura introducida al derecho laboral vía jurisprudencia, la cual tiene como efecto jurídico, en principio, revertir la carga de la prueba respecto de la existencia de un despido injustificado.

En ese sentido, para que dicha figura se actualice, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que la acción principal ejercida por el trabajador en el juicio laboral derive directamente de un despido injustificado.
- b) Que el patrón niegue el despido reclamado y ofrezca el trabajo al demandante.

c) Que el trabajo se ofrezca en las mismas o mejores condiciones en que lo venía desempeñando el trabajador.

Una vez planteada la oferta de trabajo por el empleador, la autoridad laboral, en uso de sus facultades, deberá calificar si dicha oferta es de buena o mala fe; elemento del que dependerá que opere o no la reversión de la carga de la prueba para demostrar el despido reclamado.

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las juntas no pueden realizar tal ejercicio valorativo a partir de fórmulas rígidas o abstractas, sino de un análisis del ofrecimiento en concreto, en relación con los antecedentes del caso, la conducta de las partes y las circunstancias relativas.

Por lo que para determinar si el ofrecimiento que formula el patrón en el juicio es de buena o mala fe, con el propósito de que el trabajador regrese a las mismas condiciones en que prestaba el servicio, la junta debe tomar en cuenta los siguientes elementos:⁵

⁵ Rubro y texto: "OFRECIMIENTO DEL TRABAJO EN LOS MISMOS TÉRMINOS EN QUE SE VENÍA DESEMPEÑANDO. PARA CALIFICARLO ES INNECESARIO ATENDER A LA FALTA DE PAGO DE PRESTACIONES ACCESORIAS, PUES ELLO NO ALTERA LAS CONDICIONES FUNDAMENTALES DE LA RELACIÓN, NI IMPLICA MALA FE.—Para calificar el ofrecimiento de trabajo que el patrón formula al contestar la demanda, con el propósito de que el trabajador regrese a laborar en las mismas condiciones en que prestaba el servicio, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos, a saber: a) las condiciones fundamentales de la relación laboral, como el puesto, salario, jornada u horario; b) si esas condiciones afectan o no los derechos del trabajador establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, o en el contrato individual o colectivo de trabajo, sin que sea relevante que el patrón oponga excepciones, siempre que no impliquen la aceptación del despido, toda vez que el artículo 878, fracciones II y IV, de la ley mencionada, permite al demandado defenderse en juicio; y c) el estudio del ofrecimiento en relación con los antecedentes del caso o conducta asumida por el patrón, por ejemplo, si al ofrecer el trabajo en un juicio, en otro diverso demanda al trabajador la rescisión de la relación laboral que está ofreciendo en aquél, pues ello constituye una conducta contraria al recto proceder que, denota falta de integridad y mala fe en el ofrecimiento de trabajo; o bien, cuando haya dado de baja al empleado actor en el Seguro Social u otra dependencia en la que necesariamente deba estar inscrito como consecuencia de la relación laboral, porque esto revela que, el patrón oferente carece de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando. Conforme a esos elementos, por regla general, cabe calificar el ofrecimiento de trabajo, sin que sea necesario atender a otras circunstancias, como la falta de pago de prestaciones accesorias, tales como vacaciones, prima vacacional, aguinaldos, séptimos días y media hora de descanso, pues el impago de dichas prestaciones no altera las condiciones fundamentales de dicha relación, dado que no da lugar a considerar, por ejemplo, que el patrón pretenda que el trabajador regrese con un salario menor, con una categoría inferior y con una jornada u horario de trabajo mayor, ni que el patrón oferente carezca de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando, sino únicamente generan la obligación para la Junta de condenar a su cumplimiento o pago proporcional, en caso de que no se haya cubierto dentro

1. Las condiciones fundamentales de la relación laboral, como son el puesto, salario, jornada u horario de trabajo.

2. Si esas condiciones afectan o no los derechos del trabajador establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo o en el contrato individual o colectivo de trabajo, sin que sea relevante que el patrón oponga excepciones siempre que no impliquen la aceptación del despido.

3. El estudio del ofrecimiento en relación con los antecedentes del caso o de las conductas asumidas por las partes.

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que la autoridad laboral debe analizar en su conjunto si el ofrecimiento de trabajo cumple con dichas condiciones además de tomar en cuenta la conducta de las partes.

Asimismo, en atención a la conducta de las partes, esta Segunda Sala ha sostenido que habrá buena fe cuando la oferta revele la intención del patrón de continuar la relación de trabajo y, por el contrario, existirá mala fe cuando el patrón intente burlar la norma que le impone la carga de probar la justificación del despido; por lo que deben tomarse en cuenta todas las actitudes de las partes que puedan influir en esa calificación.

Así cuando el trabajador sea reinstalado con motivo de una anterior oferta de trabajo y se diga nuevamente despedido –comunicando dicha situación a la Junta– tal situación debe ser considerada para la calificación de la oferta respectiva, para lo cual se le recibirán las pruebas con las que pretenda demostrar ese rompimiento de la relación de trabajo, ya que de acreditarlo resultaría evidente que la oferta no se hizo con la finalidad real de reintegrarlo en sus labores, sino sólo con la de revertirle la carga de la prueba, circunstancia que aunado con otros factores, debe tomarse en cuenta para calificar el ofrecimiento de buena o mala fe.⁶

del juicio, por tratarse de derechos adquiridos por el trabajador, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63, 64, 69, 76, 80, 81 y 87 de la Ley Federal del Trabajo.". Datos de localización: Jurisprudencia número 2a./J. 125/2002 (Registro digital: 185356), de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 243.

⁶ Rubro y texto: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. SU CALIFICACIÓN CUANDO EN EL PROPIO JUICIO SE AFIRMA UN SEGUNDO DESPIDO POSTERIOR A LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR.—La calificación de buena o mala fe del ofrecimiento de trabajo se determina analizando los antecedentes del caso, la conducta de las partes y las circunstancias relativas, de manera

En ese sentido, cabe señalar que si bien dicho criterio hace mención a que la Junta inclusive deberá recibir las pruebas con las que el trabajador pretenda demostrar tal circunstancia, ello hace referencia a la obligación que tiene el trabajador de acreditar que no obstante de que el patrón le ofreció el trabajo y de haberse llevado a cabo la reinstalación éste nuevamente lo despidió, es decir, demostrar la conducta reiterativa encaminada únicamente a revertirle la carga probatoria para demostrar el despido en el juicio.

A partir de lo anterior, debe considerarse que la conducta procesal de la patronal puede demostrarse ya sea con las constancias ofrecidas de otros juicios laborales (en los que el trabajador haya reclamado el despido precedido de un ofrecimiento de trabajo previo y de la reinstalación respectiva), a través de la propia acumulación de juicios realizada por la responsable o inclusive por cualquier otro medio que permita evidenciar tal circunstancia.

De ahí que el hecho de que el trabajador no haga alusión, en ulteriores juicios a que el patrón incurrió en una indebida conducta (ya sea en la diligencia de reinstalación o en relación a la existencia de despidos consecutivos) y no haya ofrecido pruebas en ese sentido, no implica la falta de demostración de que la patronal carecía de voluntad para reintegrarlo en su empleo. Lo anterior, dado que, como ya se dijo, dicha conducta puede ser advertida por la responsable con la constancia de la existencia de juicios laborales anteriores o con otros diversos medios que consten en autos que evidencien una conducta frecuente del patrón en el sentido de despedir al trabajador de su empleo, –precedido de un ofrecimiento previo y de la reinstalación respectiva– y, por tanto, el trabajador no esté obligado a proporcionar más elementos al respecto.

que habrá buena fe cuando aquellas situaciones permitan concluir que la oferta revela la intención del patrón de continuar la relación de trabajo y, por el contrario, existirá mala fe cuando el patrón intenta burlar la norma que le impone la carga de probar la justificación del despido; de ahí que deban atenderse todas las actitudes de las partes que puedan influir en esa calificación. Por ello, cuando en el juicio laboral el trabajador reinstalado con motivo de la aceptación de la oferta de trabajo se dice nuevamente despedido y hace del conocimiento de la Junta tal circunstancia para justificar la mala fe del ofrecimiento en el mismo juicio donde se ordenó la reinstalación, ese hecho debe considerarse para la calificación de la oferta respectiva, debiendo inclusive, recibirse las pruebas con las que pretenda demostrar su aserto (con fundamento en el artículo 881 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que se trata de hechos supervenientes acontecidos con posterioridad a la celebración de la audiencia), pues en caso de acreditarlo, será evidente que la oferta no se hizo con la finalidad real de reintegrarlo en sus labores, sino con la de revertirle la carga de la prueba, lo que además deberá ser objeto de análisis en el laudo que se emita para determinar, junto con otros factores, si dicho ofrecimiento de trabajo fue de buena o mala fe.". Datos de localización: Jurisprudencia número 2a./J. 93/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 989.

En efecto, la conducta reiterada del patrón en ese sentido –advertida de cualquiera de las formas indicadas–, resulta suficiente para demostrar que el actuar del patrón al ofrecer el trabajo no se hizo con la finalidad real de reintegrarlo en sus labores, sino sólo con el objetivo de revertirle la carga de la prueba.

Aunado a lo explicado, es importante puntualizar que debe quedar probado en autos que existieron despidos consecutivos con motivo de los correspondientes ofrecimientos de trabajo, dado que ese es el elemento objetivo que permite deducir una conducta procesal del patrón al trabajador, y no solamente deducirse por la existencia de demandas consecutivas donde se alegue ese rompimiento de la relación de trabajo, una vez reinstalado.

Por tanto, si en autos queda demostrada la conducta reiterativa del patrón en dicho sentido, resulta innecesario que el trabajador aporte otros elementos adicionales a fin de evidenciar tal circunstancia. Ello, con independencia de que el ofrecimiento de trabajo se realice con las mismas o mejores condiciones laborales que las establecidas originalmente, ya que la conducta asumida por las partes constituye un elemento fundamental dentro del juicio que debe ser analizado por la Junta a fin de calificar el ofrecimiento de trabajo, pues de ello dependerá determinar si efectivamente la oferta de trabajo corresponde a la finalidad válida de reintegrarlo a sus labores o si bien sólo atiende al objetivo de revertirle la carga probatoria o incluso agotar al trabajador a fin de que se desista de su reclamo.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA DETERMINAR UNA INDEBIDA CONDUCTA PROCESAL DE LA PATRONAL BASTA QUE SE DEMUESTRE LA EXISTENCIA DE DIVERSOS JUICIOS PREVIOS DE LOS QUE SE ADVIERTA LA ACCIÓN REPETITIVA DEL PATRÓN DE DESPEDIR AL TRABAJADOR TRAS REINSTALARLO, SIN NECESIDAD DE QUE ÉSTE OFREZCA MÁS PRUEBAS EN ESE SENTIDO. En la jurisprudencia 2a./J. 93/2007, de rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. SU CALIFICACIÓN CUANDO EN EL PROPIO JUICIO SE AFIRMA UN SEGUNDO DESPIDO POSTERIOR A LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR.", se establece que cuando en el juicio laboral el trabajador reinstalado con motivo de la aceptación de la oferta de trabajo se dice nuevamente despedido y hace del conocimiento de la Junta tal circunstancia para justificar la mala fe del ofrecimiento en el mismo juicio donde se ordenó la reinstalación, ese

hecho debe considerarse para la calificación de la oferta respectiva debiendo, inclusive, recibirse las pruebas con las que pretenda demostrar su aserto. En ese sentido, cabe señalar que si bien dicho criterio hace mención a que la Junta inclusive deberá recibir las pruebas con las que el trabajador pretenda demostrar tal circunstancia, ello hace referencia a la obligación que tiene el trabajador de acreditar que, no obstante que el patrón le ofreció el trabajo y de haberse llevado a cabo la reinstalación, éste nuevamente lo despidió, es decir, demostrar la conducta reiterativa encaminada únicamente a revertirle la carga probatoria para demostrar el despido en el juicio. A partir de lo anterior, debe considerarse que la conducta procesal de la patronal puede demostrarse ya sea con las constancias ofrecidas de otros juicios laborales (en los que el trabajador haya reclamado el despido precedido de un ofrecimiento de trabajo previo y de la reinstalación respectiva), a través de la propia acumulación de juicios realizada por la responsable o inclusive por cualquier otro medio que permita evidenciar tal circunstancia. De ahí que el hecho de que el trabajador no haga alusión, en ulteriores juicios a que el patrón incurrió en una indebida conducta (ya sea en la diligencia de reinstalación o en relación con la existencia de despidos consecutivos) y no haya ofrecido pruebas en ese sentido, no implica la falta de demostración de que la patronal carecía de voluntad para reintegrarlo en su empleo. Lo anterior, dado que la conducta reiterada del patrón en ese sentido —advertida de cualquiera de las formas indicadas—, resulta suficiente para demostrar que su actuar al ofrecer el trabajo no se hizo con la finalidad real de reintegrarlo en sus labores, sino sólo con el objetivo de revertirle la carga de la prueba. Por lo tanto, si en autos queda demostrada la conducta reiterativa del patrón, resulta innecesario que el trabajador aporte otros elementos adicionales a fin de evidenciar tal circunstancia.

Por lo antes expuesto y fundado, **se resuelve**:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia establecida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte consi-

derivativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente) y José Fernando Franco González Salas. Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek emiten su voto en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA DETERMINAR UNA INDEBIDA CONDUCTA PROCESAL DE LA PATRONAL BASTA QUE SE DEMUESTRE LA EXISTENCIA DE DIVERSOS JUICIOS PREVIOS DE LOS QUE SE ADVIERTA LA ACCIÓN REPETITIVA DEL PATRÓN DE DESPEDIR AL TRABAJADOR TRAS REINSTALARLO, SIN NECESIDAD DE QUE ÉSTE OFREZCA MÁS PRUEBAS EN ESE SENTIDO. En la jurisprudencia 2a./J. 93/2007, de rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. SU CALIFICACIÓN CUANDO EN EL PROPIO JUICIO SE AFIRMA UN SEGUNDO DESPIDO POSTERIOR A LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR.", se establece que cuando en el juicio laboral el trabajador reinstalado con motivo de la aceptación de la oferta de trabajo se dice nuevamente despedido y hace del conocimiento de la Junta tal circunstancia para justificar la mala fe del ofrecimiento en el mismo juicio donde se ordenó la reinstalación, ese hecho debe considerarse para la calificación de la oferta respectiva debiendo, inclusive, recibirse las pruebas con las que pretenda demostrar su aserto. En ese sentido, cabe señalar que si bien dicho criterio hace mención a que la Junta inclusive deberá recibir las pruebas con las que el trabajador pretenda demostrar tal circunstancia, ello hace referencia a la obligación que tiene el trabajador de acreditar que, no obstante que el patrón le ofreció el trabajo y de haberse llevado a cabo la reinstalación, éste nuevamente lo despidió, es decir, demostrar la con-

ducta reiterativa encaminada únicamente a revertirle la carga probatoria para demostrar el despido en el juicio. A partir de lo anterior, debe considerarse que la conducta procesal de la patronal puede demostrarse ya sea con las constancias ofrecidas de otros juicios laborales (en los que el trabajador haya reclamado el despido precedido de un ofrecimiento de trabajo previo y de la reinstalación respectiva), a través de la propia acumulación de juicios realizada por la responsable o inclusive por cualquier otro medio que permita evidenciar tal circunstancia. De ahí que el hecho de que el trabajador no haga alusión, en ulteriores juicios a que el patrón incurrió en una indebida conducta (ya sea en la diligencia de reinstalación o en relación con la existencia de despidos consecutivos) y no haya ofrecido pruebas en ese sentido, no implica la falta de demostración de que la patronal carecía de voluntad para reintegrarlo en su empleo. Lo anterior, dado que la conducta reiterada del patrón en ese sentido –advertida de cualquiera de las formas indicadas–, resulta suficiente para demostrar que su actuar al ofrecer el trabajo no se hizo con la finalidad real de reintegrarlo en sus labores, sino sólo con el objetivo de revertirle la carga de la prueba. Por lo tanto, si en autos queda demostrada la conducta reiterativa del patrón, resulta innecesario que el trabajador aporte otros elementos adicionales a fin de evidenciar tal circunstancia.

2a./J. 118/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 177/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, y Primero en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 3 de julio de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 401/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 563/2012 y 799/2012.

Tesis de jurisprudencia 118/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVE UN REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 252/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. 7 DE AGOSTO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

6. Lo anterior, toda vez que los tribunales anunciados en contienda pertenecen a dos diferentes Circuitos, pues un criterio emanó del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mientras que el otro fue emitido por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en apoyo al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; además de que el asunto es de orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la contradicción proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, porque el denunciante fue el Magistrado presidente de uno de los órganos cuyo asunto participa en los criterios materia de la contradicción.

8. TERCERO.—**Criterios contendientes.** El denunciante manifestó a este Alto Tribunal una posible contradicción de criterios respecto de si resulta violatorio o no de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, al facultar a la autoridad fiscal para requerir al contribuyente información adicional dentro del procedimiento de operaciones inexistentes previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

9. Lo anterior, al realizar el contraste entre las ejecutorias de los Tribunales de Circuito que a continuación se indican, incluyendo una breve referencia a los antecedentes que les dieron origen, para resolver lo conducente en la presente sentencia:

10. I. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –denunciante– [amparo directo 290/2018].

11. El Tribunal Colegiado resolvió sobre una demanda de amparo promovida por una sociedad anónima de capital variable, en la que se impugnó la determinación del administrador central de Fiscalización Estratégica del Servicio de Administración Tributaria de incluir sus datos en la lista de personas con operaciones inexistentes; así como la constitucionalidad de los artículos 69-B del Código Fiscal de la Federación y 70 de su respectivo reglamento.

12. Al respecto, del planteamiento de constitucionalidad de la quejosa sobre el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Colegiado de Circuito siguió en lo sustancial lo expuesto por esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión **5049/2018**. Concluyó que el artículo reglamentario no transgredía los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, en tanto la facultad de requerir información adicional y valorar las pruebas para desvirtuar la presunción *iusuris tantum* es acorde con el procedimiento previsto en el ordenamiento legal.

13. II. Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en auxilio del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito [amparo en revisión 285/2016 (cuaderno auxiliar 934/2016)].

14. Por su parte, este Tribunal Colegiado resolvió sobre la inclusión de los datos de un contribuyente a la lista de personas con operaciones inexistentes. Al resolver el asunto, el Tribunal Colegiado emitió un pronunciamiento

de fondo sobre la constitucionalidad de la norma reglamentaria antes referida, al revisar una sentencia en la que la Juez de Distrito negó el amparo por considerar que el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación no prevé una etapa adicional del procedimiento al que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, ni rebasa lo ahí establecido, debido a que no impone elementos de alguna contribución ni modifica el procedimiento establecido.

15. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito auxiliar del conocimiento determinó modificar la sentencia reclamada y conceder el amparo, al considerar que el artículo reglamentario impugnado era inconstitucional, por violar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, en virtud de que prevé la posibilidad de que la autoridad fiscal realice un segundo requerimiento al contribuyente, a pesar de que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no contempla dicha posibilidad. El legislador, al regular el procedimiento de operaciones inexistentes, no realizó una remisión expresa para que se establecieran previsiones al respecto, por lo que la norma reglamentaria sólo podía detallar el procedimiento.

16. Lo anterior, a pesar de que advirtió que los plazos establecidos en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no se veían modificados por el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, por lo que consideró que no le asistía la razón a la quejosa sobre que la norma reclamada deja pendiente de resolución al procedimiento de presunción de operaciones inexistentes, pues la autoridad fiscal se encuentra obligada a emitir resolución en un término que no excederá de cinco días.

17. El Tribunal Colegiado de Circuito auxiliar del conocimiento emitió la siguiente tesis aislada:

"PRESUNCIÓN DE OPERACIONES INEXISTENTES AMPARADAS EN COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO LA POSIBILIDAD DE UN SEGUNDO REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN Y UN PLAZO ADICIONAL PARA PROPORCIONARLA, NO ESTABLECIDOS EN EL PROPIO CÓDIGO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. El artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, al prever la posibilidad de un requerimiento de información adicional al contribuyente, para que éste la proporcione dentro del plazo de diez días siguientes a que surta efectos su notificación, en el procedimiento de presunción de operaciones inexistentes amparadas en comprobantes fiscales, establecido en el artículo 69-B del propio código, trans-

grede los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que ese segundo requerimiento y el plazo adicional no están contenidos en el ordenamiento que se reglamenta."¹

18. CUARTO.—**Existencia y punto de contradicción.** En el presente considerando esta Segunda Sala emprenderá el análisis de existencia de una contradicción, a la luz de los requisitos de la jurisprudencia y de los argumentos que se sustentaron en las ejecutorias respectivas. Lo anterior, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora en la interpretación del orden jurídico.

19. Para configurarse una contradicción, es necesario, de manera general, que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, y llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.² Lo expuesto, con independencia de que los criterios divergentes no estén plasmados en tesis redactadas y publicadas, en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo.³

20. Pues bien, en el caso se observa que, efectivamente, los tribunales contendientes analizaron puntos jurídicos similares y arribaron a conclusiones distintas. Para ello, debe considerarse que ambos asuntos provienen de procedimientos en los que la autoridad fiscal determinó agregar a las quejas en el listado de contribuyentes que no desvirtuaron la presunción de expedir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes a la que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, **luego de requerir documentación adicional, con fundamento en el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.**⁴

¹ Décima Época, registro digital: 2014184, tesis (I Región)8o.50 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1780.

² Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Novena Época, registro digital: 164120, tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

³ Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.". Novena Época, registro digital: 190917, tesis 2a./J. 94/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

⁴ Vigente en dos mil dieciséis, y hasta antes de la reforma al artículo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018.

21. En ambos casos se alegó que el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación contraviene los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que permite a la autoridad fiscal realizar un segundo requerimiento de información, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo –sostienen– dicho precepto legal no incluye la posibilidad de realizar un segundo requerimiento de información al contribuyente y, además, altera los plazos establecidos en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

22. Frente al planteamiento antes descrito los tribunales arribaron a conclusiones distintas:

22.1. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, en consonancia con el razonamiento de esta Segunda Sala en el amparo directo en revisión **5049/2018**, resolvió que el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación no transgrede los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Sostuvo que la facultad de requerir información adicional al contribuyente, para desvirtuar una presunción en su contra, no contraría, modifica o excede al procedimiento del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

22.2. Por su parte, el **Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México**, resolvió que el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación transgrede los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Lo anterior, ya que la posibilidad de realizar un segundo requerimiento de información es un aspecto adicional que altera el procedimiento de presunción de inexistencia de operaciones previsto en el Código Fiscal de la Federación, sin cláusula habilitante que lo permita.

23. Finalmente, no es obstáculo el que en cada uno de los asuntos se adviertan elementos secundarios diferentes en su origen,⁵ como el hecho de que un asunto provenga de un amparo directo, y el otro de revisión en amparo indirecto,⁶ pues en el caso las particularidades de cada uno de ellos no resul-

⁵ Resulta orientadora la tesis, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Novena Época, registro digital: 166996, tesis P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

⁶ Resulta aplicable la tesis, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.". Novena Época, registro digital: 161666, tesis P. VI/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.

tan relevantes, y son adyacentes a un problema jurídico central perfectamente identificable y que amerita resolverse.

24. Por tanto, con los matices que cada una de las resoluciones presenta, a fin de dotar de seguridad jurídica, se observa que el punto en contradicción consiste en determinar: **si el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, al prever la posibilidad de realizar un segundo requerimiento de información al contribuyente durante el procedimiento para la determinación de operaciones inexistentes, contraviene los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.**

25. QUINTO.—**Estudio.** De conformidad con el punto en contradicción que ha sido fijado con anterioridad, debe tenerse presente desde este momento el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, cuyo diseño normativo establecía lo siguiente:

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el pri-

mer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código."

26. El párrafo primero del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación establece, a favor de la autoridad administrativa, una presunción que le permite advertir la inexistencia de operaciones cuando: **(a)** se percate de que los emisores de los comprobantes fiscales no cuenten con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes; o bien, **(b)** que dichos contribuyentes se encuentren no localizados.

27. La presunción aludida admite prueba en contrario, y del segundo párrafo de la porción normativa analizada se desprende que el legislador federal otorga a los gobernados un plazo de quince días para que éstos puedan aportar pruebas y argumentos aptos para destruir la presunción de inexistencia de operaciones.

28. El párrafo tercero regula el procedimiento de revisión que debe instrumentar la autoridad para determinar si el contribuyente realiza o no las operaciones que ampara, conforme a lo siguiente:

28.1. Debe valorar las pruebas y defensas que se hayan hecho valer por el contribuyente revisado.

28.2. Debe notificar la resolución respectiva a los contribuyentes por medio del buzón tributario.

28.3. Respecto de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputaron publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

28.4. Prohíbe a la autoridad publicar el listado de contribuyentes que se encuentren definitivamente en el supuesto de operaciones inexistentes antes de los treinta días posteriores a la fecha de notificación de la resolución definitiva.

29. Ahora bien, el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil catorce, establece:

"Artículo 70. Para los efectos del artículo 69-B, tercer párrafo del código, la autoridad fiscal podrá requerir información adicional al contribuyente, a fin de que éste la proporcione dentro del plazo de diez días contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, en cuyo caso, el plazo para valorar las pruebas comenzará a computarse a partir de que el requerimiento haya sido cumplido."

30. El precepto reglamentario remite al tercer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y prevé que la autoridad fiscal puede realizar un requerimiento de información adicional al contribuyente para que éste la proporcione dentro de los diez días contados a partir de que surta efectos la notificación de dicho requerimiento. En estos casos, el plazo de cinco días para valoración de pruebas comenzará a correr a partir de que el requerimiento sea cumplido.

31. Una vez expuesto el contexto anterior, esta Sala se avocará a resolver si ese requerimiento de información adicional, previsto en el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, contraría los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.

32. I. La facultad reglamentaria: los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

33. Como punto de partida, conviene sintetizar aspectos sobre los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, atendiendo a las disposiciones constitucionales pertinentes y al desarrollo jurisprudencial de este Alto Tribunal. Para ello, es necesario recuperar el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que, al disponer que el Ejecutivo Federal proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, establece la facultad reglamentaria.⁷

34. De la sola redacción del precepto constitucional se desprende el límite de esta facultad: la ley. En efecto, las normas reglamentarias son disposiciones generales y abstractas "que tienen por objeto **la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión**".⁸

35. Precisamente por la finalidad de las normas reglamentarias es que se vuelve relevante el principio de legalidad en dos vertientes: **reserva de ley y subordinación jerárquica**. El principio de reserva de ley implica una prohibición de regular, vía normas reglamentarias, materias (o ciertos aspectos de éstas) que por su importancia deben ser desarrolladas por una norma de tipo legal. A su vez, el principio de subordinación jerárquica obliga a que la norma reglamentaria no sea exorbitante respecto del contenido de la ley que la precede; en otras palabras:

"... exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida."⁹

36. De lo anterior extraemos las siguientes conclusiones:

36.1. El Ejecutivo, en virtud de la facultad reglamentaria, puede facilitar la aplicación de una ley vía normas administrativas.

⁷ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

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

⁸ "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.". Séptima Época, registro digital: 238609, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 60, Tercera Parte, página 49.

⁹ "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.". Novena Época, registro digital: 166655, tesis P./J. 79/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.". Novena Época, registro digital: 194159, tesis 2a./J. 29/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 70.

36.2. Esta facultad no es irrestricta, sino que existen dos limitantes relevantes:

(i) No puede referirse a materias o aspectos expresamente reservados a la ley; y,

(ii) No puede exceder, alterar o contrariar el marco legal en que encuentra su justificación y medida.

37. A la luz de las consideraciones expuestas, se analizará si el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación viola los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

38. II. El artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, a la luz de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

39. Como quedó establecido, el punto medular a dilucidar es si el hecho de que la norma reglamentaria citada prevea la posibilidad de un requerimiento adicional de información y el plazo de entrega altera el contenido del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. Al no ser posible desvincular la norma reglamentaria de la ley a la que corresponde, y para una mejor comprensión de su justificación, es necesario recordar notas características del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

40. En ese tenor, el procedimiento relativo a la presunción de inexistencia de operaciones –aunque en relación con temas distintos al ahora estudiado– ha sido ampliamente explorado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con la introducción del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación esta Segunda Sala tuvo la oportunidad de resolver diversos amparos en revisión,¹⁰ y en ellos sentar las bases sobre la naturaleza del procedimiento de que se trata.

41. Entre otros aspectos, se concluyó enfáticamente que las publicaciones a que hace referencia el artículo tienen como objetivo que la autoridad dé a conocer que existe la presunción de inexistencia de operaciones para que los contribuyentes tengan oportunidad de desvirtuarla ofreciendo pruebas y, posteriormente, en su caso, se declare (en definitiva) una rea-

¹⁰ Al respecto, véanse los amparos en revisión 51/2015, 302/2015, 303/2015, 354/2015, 361/2015, 424/2015, 561/2015, 755/2015 y 174/2015.

alidad jurídica;¹¹ es decir, tiene una función correctiva y rectificadora de un estado de cosas.

42. Específicamente, el objetivo de la adición del artículo 69-B fue:

42.1. Neutralizar el esquema de adquisición o tráfico de comprobantes fiscales centrando la atención en los contribuyentes que pudieran realizar fraude tributario.

42.2. Evitar un daño a la colectividad, garantizando su derecho a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones simuladas.

43. Además, esta Segunda Sala también ha resuelto que el procedimiento en comento no tiene por objeto conocer irregularidades, sino que constituye un marco de condiciones que –mediante una presunción *iuris tantum*– se orienta a descubrir la verdadera naturaleza de los documentos con los que los contribuyentes que expiden y los que reciben comprobantes pretenden amparar un acto o actividad determinada.

44. En ese sentido, la principal finalidad del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación es declarar una realidad jurídica, mediante la valoración de los elementos probatorios que correspondan. **Precisamente por ello, y en consonancia con el razonamiento de esta Segunda Sala en el amparo directo en revisión 5049/2018,**¹² es que el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación **no transgrede los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.**

45. Para ello, debe recordarse que la norma reglamentaria que se analiza prevé –como ya se dijo– la posibilidad de que si la autoridad fiscalizadora lo considera pertinente, requiera –por segunda ocasión– información

¹¹ Puede verse tal pronunciamiento, inclusive, en la tesis de jurisprudencia, de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LAS PUBLICACIONES CON LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYEN UNA PENA QUE DEBA RESPETAR LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Décima Época, registro digital: 2010621, tesis 2a./J. 161/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 277.

¹² Resuelto en sesión de diez de octubre de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos de la y los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán.

adicional al contribuyente que se encuentra en el supuesto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, acotando a un plazo de diez días, la aportación del material probatorio por el gobernado.

46. Este requerimiento y plazo introducidos en el ordenamiento reglamentario desarrolla la facultad de la autoridad fiscal para poder liberar al contribuyente de la obligación formal de que se trata; respecto del cual, esta Segunda Sala sostuvo en el precedente indicado, lo siguiente:

"En tal virtud, no puede sostenerse que la norma reglamentaria introduzca nuevos elementos o requisitos para que se libere a los contribuyentes de cumplir la obligación formal de mérito, pues cabe recordar que como se expuso previamente en esta resolución, la presunción de operaciones inexistentes admite prueba en contrario, por lo que una vez que el contribuyente se ubica en el supuesto, la autoridad fiscal tiene libertad para decidir si el material probatorio ofrecido por el contribuyente es pertinente y adecuado para desvirtuar aquella presunción y, en caso de que lo estime necesario, la disposición impugnada, acorde con el espíritu y finalidad de la ley, reglamenta el margen de apreciación que el legislador estableció a favor de la autoridad con el propósito de definir si la inexistencia de operaciones que en principio se atribuyó al contribuyente quedó desvirtuada o no.

"En efecto, el principio de subordinación jerárquica no se vulnera cuando la norma reglamentaria da parámetros o lineamientos para valorar una cuestión de hecho, **que le permite la misma ley sin un estándar específico**, a menos que la regulación sea opuesta a los fines que persigue la disposición legal o impida su aplicación.

"Así, la disposición reglamentaria impugnada no introduce ni rebasa lo dispuesto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, porque la facultad de requerir información y valorar las pruebas para desvirtuar la presunción *iuris tantum*, es acorde con el procedimiento previsto en el ordenamiento legal, a través del cual el legislador estableció un medio de control sobre los comprobantes fiscales."

47. En efecto, por un lado, no nos enfrentamos a un aspecto de la materia fiscal que tenga que ser desarrollado, necesariamente, mediante una norma legal, por lo cual, no se vulnera el principio de reserva de ley. Por el otro, la norma reglamentaria no es exorbitante o contraria a la disposición pertinente del código tributario.

48. Corolario de lo anterior, de una lectura integral del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y de la norma reglamentaria relevante en

la presente contradicción (excluyendo los supuestos previstos por la Resolución Miscelánea Fiscal para los ejercicios de 2016 y 2017, que no son materia de la presente) obtenemos que el procedimiento de presunción de inexistencia de operaciones consiste en lo siguiente:

48.1. La autoridad notifica al contribuyente a través de tres vías distintas que se ha colocado en alguna de las hipótesis que dan lugar a la presunción preliminar de inexistencia de operaciones.

48.2. La autoridad concede un plazo de quince días para que el contribuyente comparezca a demostrar lo contrario; mismo que, en su caso, podrá ampliarse hasta por diez días más en caso de existir un requerimiento de información adicional; y,

48.3. Si no existió requerimiento adicional, el plazo de cinco días para valoración probatoria comienza una vez agotados los quince días originales otorgados al contribuyente. Para el caso de procedimientos en que exista requerimiento adicional, luego de satisfacerlo, o de transcurrir los diez días otorgados, se computará el plazo con el que la autoridad cuenta para valorar pruebas.

49. Así, tal y como se sostuvo en el **amparo directo en revisión 5049/2018**, entre las facultades que el legislador otorga a la autoridad administrativa están valorar las pruebas pertinentes y concluir su idoneidad para liberar al contribuyente de una presunción en su contra. Si esto es así, y atendiendo a que la finalidad de la norma es declarar una realidad jurídica, un segundo requerimiento de información no altera el contenido del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. Más bien, este requerimiento adicional –que es acorde con las facultades de valoración de la autoridad administrativa– funge como complemento de la ley, al optimizar la consecución de los fines deseados y, en consecuencia, no contravienen de forma alguna los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

50. Por lo antes expuesto, esta Segunda Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se enuncia:

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ UN REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. La principal finalidad del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación es establecer

un marco de condiciones que –mediante una presunción *juris tantum*– se orienta a descubrir la verdadera naturaleza de los documentos con los que los contribuyentes que expiden y los que reciben comprobantes pretenden amparar un acto o actividad determinada. Si dentro de las facultades que el legislador otorga a la autoridad administrativa se encuentran el valorar las pruebas pertinentes y concluir su idoneidad para liberar al contribuyente de una presunción en su contra, un segundo requerimiento de información no altera el contenido del mencionado artículo 69-B. Más bien, este requerimiento adicional –que es acorde con las facultades de valoración de la autoridad administrativa– funge como complemento a la ley al optimizar la consecución de los fines deseados. Así, no se trata de un aspecto de la materia fiscal que tenga que ser desarrollado, necesariamente, mediante una norma legal y, por tanto, el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación no es exorbitante o contrario a la disposición pertinente del código tributario, por lo que no contraviene los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

51. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales aquí contendientes; envíense las tesis de jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, de conformidad con el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia (I Región)8o.50 A (10a.) y 2a./J. 161/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ UN REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

La principal finalidad del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación es establecer un marco de condiciones que –mediante una presunción *iuris tantum*– se orienta a descubrir la verdadera naturaleza de los documentos con los que los contribuyentes que expiden y los que reciben comprobantes pretenden amparar un acto o actividad determinada. Si dentro de las facultades que el legislador otorga a la autoridad administrativa se encuentran el valorar las pruebas pertinentes y concluir su idoneidad para liberar al contribuyente de una presunción en su contra, un segundo requerimiento de información no altera el contenido del mencionado artículo 69-B. Más bien, este requerimiento adicional –que es acorde con las facultades de valoración de la autoridad administrativa– funge como complemento a la ley al optimizar la consecución de los fines deseados. Así, no se trata de un aspecto de la materia fiscal que tenga que ser desarrollado, necesariamente, mediante una norma legal y, por tanto, el artículo 70 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación no es exorbitante o contrario a la disposición pertinente del código tributario, por lo que no contraviene los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

2a./J. 120/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 252/2019. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado

de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 7 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis (I Región)8o.50 A (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE OPERACIONES INEXISTENTES AMPARADAS EN COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO LA POSIBILIDAD DE UN SEGUNDO REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN Y UN PLAZO ADICIONAL PARA PROPORCIONARLA, NO ESTABLECIDOS EN EL PROPIO CÓDIGO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.", aprobada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1780; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 290/2018.

Tesis de jurisprudencia 120/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. LA SANCIÓN DE SU DESISTIMIENTO TÁCITO A QUE ALUDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 885 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÓLO PROCEDE RESPECTO DE LAS PREVIAMENTE ADMITIDAS POR LA JUNTA Y NO EN RELACIÓN CON AQUELLAS DE LAS QUE FUE OMISA EN PRONUNCIARSE SOBRE SU ADMISIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 197/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA (EN APOYO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO Y DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO) Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 7 DE AGOSTO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA

MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados, de diversos Circuitos, en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis, proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo Coahuila, quien está facultado para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** En el presente considerando se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

I. **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila,** en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito.

a) Amparo directo 1155/2018, cuaderno auxiliar 163/2019.

Antecedentes.

Juicio laboral 370/2016

1. Zeferino Jiménez Eugenio, presentó escrito el dieciséis de febrero del dos mil dieciséis mediante el cual demandó de Coordinados Colón, Sociedad Anónima de Capital Variable y otros, el pago de la indemnización constitucional, por despido injustificado, así como diversas prestaciones.

2. La Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Oaxaca, con residencia en Oaxaca tuvo conocimiento de la anterior demanda. En audiencia de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, el actor y la demandada ofrecieron pruebas, entre las cuales se destaca la testimonial ofrecida por la empresa.

3. En proveído de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, la Junta responsable calificó las pruebas de las partes, sin embargo omitió admitir la prueba testimonial ofrecida por la demandada. Posteriormente, una vez desahogadas las pruebas admitidas dictó laudo el cuatro de junio de dos mil dieciocho, condenando a la empresa al pago de la acción principal reclamada y demás prestaciones accesorias.

4. Inconforme, Coordinados Colón, Sociedad Anónima de Capital Variable y otros, promovieron un juicio de amparo directo, el cual, fue admitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, quien a su vez lo remitió para su auxilio al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, quien en sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, concedió el amparo y protección solicitado. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- Es fundado el dicho de la quejosa respecto al ofrecimiento de una prueba testimonial, en la etapa que correspondía, de la cual, no se pronunció la Junta sobre su admisión.

- Hubo una violación a las leyes del procedimiento análoga a las previstas en el artículo 172 de la Ley de Amparo, en términos de la fracción XII, teniendo como consecuencia que la demandada no acreditara la forma de determinar el día de descanso, calificándolo de mala fe.

- Que si bien del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo se desprende que al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que, si transcurrido el término señalado no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales, se declarará cerrada la instrucción y se procederá a la formulación del proyecto de laudo. En el caso, no podía tenerse por desistida de la prueba testimonial en términos del artículo citado.

- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia¹ en el sentido de que no puede reputarse tácitamente consentida la violación procesal consistente en la falta de desahogo de la prueba, por la omisión de insistir ante la Junta en que se realice dicho desahogo, pues no se establecen recursos ordinarios dentro del procedimiento, por lo que no se produce el consentimiento tácito, máxime si demostró su interés de ser valorada la prueba al ofrecerla.

- De una interpretación literal del artículo 885 citado, se puede concluir que, solamente se refiere a pruebas que fueron debidamente ofrecidas y admitidas, de modo que el desahogo es posterior a esos momentos y que se encuentra pendiente sin que pueda atenderse a una interpretación teleológica, en el sentido de que también quedan comprendidas las pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya omitido pronunciarse, en cuanto a su admisión, ya que ello implicaría la pérdida de un derecho a obtener su debido desahogo y como tal, no puede interpretarse la norma de forma extensiva.

- Si bien el numeral citado señala que previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días, para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales, ello implica o se refiere solamente a las pruebas previamente admitidas, y no respecto de las que no existió un pronunciamiento sobre su admisión o desechamiento, pues considerar que tal dispositivo puede ampliarse a este último caso, implicaría la restricción de un derecho, siendo que una interpretación en esos términos no se encuentra permitida por disposición constitucional.

- El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito parte de la premisa de que la vista que se dé a las partes con la certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, implica la prosecución de un fin concreto: que se desahoguen las pruebas penden-

¹ Rubro y datos de localización: "PRUEBA ADMITIDA Y NO DESAHOOGADA EN MATERIA LABORAL. LA FALTA DE INSISTENCIA EN SU RECEPCIÓN O MANIFESTACIONES EQUÍVOCAS DEL OFERENTE, NO ENTRAÑAN EL CONSENTIMIENTO DE LA EVENTUAL VIOLACIÓN PROCESAL. (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 406, CUARTA SALA, APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, TOMO V, PÁGINA 270, DEL RUBRO 'PRUEBA NO DESAHOOGADA. VIOLACIÓN PROCESAL CONSENTIDA')." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tomo III, marzo de 1996, tesis 2a./J. 11/96, página 556.

tes, por lo que atendiendo a dicha finalidad, concluyó que es legalmente factible que las partes desahoguen la vista demostrando que existe algún medio de convicción que no ha sido desahogado, porque la Junta omitió admitirla, expresamente, y por ende, preparar su desahogo, bajo pena de tenerlos por desistidos de ellas.

- Sin embargo, no se comparte el criterio anterior pues, realizar una interpretación en ese sentido implicaría la pérdida del derecho de las partes en el juicio de obtener el desahogo de pruebas que se hayan ofrecido y que la autoridad laboral fue omisa en pronunciarse respecto a su admisión o desechamiento, bajo un supuesto que la propia ley no dispone expresamente.

b) Amparo directo 979/2018, cuaderno auxiliar 183/2019.

Antecedentes

Juicio laboral 448/2014

1. Librada Sánchez Aguirre presentó escrito el nueve de julio de dos mil catorce, mediante el cual demandó a Mercadotecnia Tezontle y Elmex Superior, ambas sociedades anónimas de capital variable, entre otros, el pago de la indemnización constitucional por despido injustificado, salarios caídos y demás prestaciones.

2. La Junta Especial Número Treinta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Oaxaca de Juárez, Oaxaca, tuvo conocimiento de la anterior demanda. En audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas celebrada el cinco de febrero de dos mil quince, las demandadas ofrecieron diversas pruebas, de las cuales se destaca la documental, consistente en los recibos de nómina de la trabajadora a fin de acreditar el salario.

3. Por proveído de trece de marzo de dos mil quince, la Junta dictó acuerdo calificando las pruebas, no obstante omitió admitir la prueba documental consistente en los recibos de nómina de la trabajadora. Una vez desahogadas las pruebas admitidas dictó laudo el veintisiete de abril de dos mil dieciocho, condenando a las empresas demandadas al pago de la acción principal reclamada y demás prestaciones accesorias.

4. Inconformes, con dicha determinación las empresas promovieron juicio de amparo directo el cual fue admitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, quien a su vez lo remitió para su auxilio al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del

Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, quien por sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, concedió el amparo y protección solicitada. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- Se da una violación al procedimiento laboral que afectó las defensas de las quejas y trascendió al resultado del fallo, en términos del artículo 172, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que con las documentales se pretendía acreditar el salario real de la actora.

- La Junta omitió pronunciarse respecto de la admisión o desechamiento de una prueba documental de la demandada, lo que transgrede lo dispuesto por el artículo 880, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo.

- Sin que en el caso deba estimarse que se desistieron de dichas pruebas al no inconformarse respecto de la certificación de ocho de abril de dos mil dieciséis, levantada por la secretaria adscrita a la Junta responsable, en el sentido de que no obraban pruebas pendientes por desahogar, así como por no haber desahogado la vista conferida, por acuerdo de veinte siguiente, en términos del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo para que manifestaran lo conducente en relación con dicha certificación, so pretexto de tenerlas por desistidas las pruebas pendientes por desahogar.

- Por analogía se invoca el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² en el sentido de que no puede reputarse tácitamente consentida la violación procesal consistente en la falta de desahogo de la prueba, por la omisión de insistir, ante la Junta, en que se realice dicho desahogo, pues no se establecen recursos ordinarios dentro del procedimiento, por lo que no se produce el consentimiento tácito, máxime si demostró su interés de ser valorada la prueba al ofrecerla.

- Luego, de la interpretación literal y gramatical del referido artículo 885 citado, se desprende que el apercibimiento a las partes para que mani-

² De rubro siguiente: "PRUEBA ADMITIDA Y NO DESAHOOGADA EN MATERIA LABORAL. LA FALTA DE INSISTENCIA EN SU RECEPCIÓN O MANIFESTACIONES EQUÍVOCAS DEL OFERENTE, NO ENTRAÑAN EL CONSENTIMIENTO DE LA EVENTUAL VIOLACIÓN PROCESAL. (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 406, CUARTA SALA, APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, TOMO V, PÁGINA 270, DEL RUBRO 'PRUEBA NO DESAHOOGADA, VIOLACIÓN PROCESAL CONSENTIDA')."

Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tomo III, marzo de 1996, tesis 2a./J. 11/96, página 556.

fiesten lo que a su derecho convenga, en cuanto a la certificación de que no existen pruebas pendientes por desahogar, opera única y exclusivamente para las pruebas admitidas y no desahogadas, no así para aquellas que se omitió proveer sobre su admisión o desechamiento, como en el caso.

- El aludido precepto hace referencia a "pruebas pendientes por desahogar", las cuales por lógica son aquellas que ya se admitieron, pues no podrían desahogarse si no se han admitido por la Junta.

- Sin que pueda atenderse a una interpretación teleológica, en el sentido de que del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo también quedan comprendidas las pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya omitido pronunciarse, en cuanto a su admisión, ya que ello implicaría la pérdida de un derecho a obtener su debido desahogo y como tal, no puede interpretarse la norma de que se trata de manera extensiva.

- Si en la especie el texto del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo señala que previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieron y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales, ello implica o se refiere solamente a las pruebas previamente admitidas, y no respecto de las que no existió un pronunciamiento sobre su admisión o desechamiento, pues considerar que tal dispositivo puede ampliarse a este último caso, implicaría la restricción de un derecho, siendo que una interpretación en esos términos no se encuentra permitida por disposición constitucional.

II. Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito.

Amparo directo 1301/2018, cuaderno auxiliar 138/2019.

Antecedentes.

Juicio laboral 323/E08/2015

1. Lizeth Esmeralda Fortuna Medina presentó escrito el seis de noviembre de dos mil quince, mediante el cual demandó de O.P.D. Servicios de Salud

de Tamaulipas y otros, el reconocimiento como personal de trabajadora social en Área Médica "A", con código MO2040, así como diferencias salariales y otras prestaciones, pues desempeñaba una categoría diversa a la reconocida.

2. Tuvo conocimiento de la demanda la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria y el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas en donde ambas partes ofrecieron diversos medios de convicción, los cuales –en su mayoría– fueron acordados y desahogados. Posteriormente, dictó laudo el ocho de octubre de dos mil dieciocho, en el que, por una parte, absolvió a las diversas codemandadas de las prestaciones reclamadas y, por la otra, condenó al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud en Tamaulipas al reconocimiento de antigüedad, al pago del quinquenio e inscripción al fondo de pensiones del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.

3. Inconforme con el laudo anterior, la trabajadora promovió juicio de amparo, el cual, fue admitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, quien a su vez lo remitió para su auxilio al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, quien por sesión de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, concedió el amparo y protección solicitados. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- Se advierte que, la Junta responsable transgredió las normas que rigen el procedimiento laboral, porque omitió proveer sobre la admisión de una prueba de la actora.

- Para acreditar los hechos de su demanda la actora mediante escrito de veintiséis de enero de dos mil diecisiete ofreció, entre otras pruebas, un informe de autoridad rendido por el Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas, teniendo como finalidad acreditar la omisión de los demandados a la inscripción de dicho Instituto, prueba de la que no se advierte ninguna determinación por parte de la Junta responsable.

- Existe violación al procedimiento dado que la secretaria de acuerdos no tiene facultad para acordar con fundamento en el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo para dar vista a las partes, por el término de tres días, para realizar manifestaciones respecto a la certificación hecha en el sentido de que no quedaban más pruebas por desahogar, ni oficio que recabar, teniéndoles por conformes en caso de omisión.

- Asimismo, no se actualiza el supuesto previsto por el artículo 885 mencionado pues sólo aplica en el caso de pruebas que hayan sido admitidas pero no desahogadas, no de las que se omitió acordar su admisión.

- De la interpretación literal y gramatical del referido precepto legal se desprende que el apercibimiento a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga en cuanto a la certificación de que no existen pruebas pendientes por desahogar, opera única y exclusivamente para las pruebas admitidas y no desahogadas, no así para aquellas que se omitió proveer sobre su admisión o desechamiento, como en el caso.

- El aludido precepto hace referencia a pruebas pendientes por desahogar las cuales por lógica son aquellas que ya se admitieron, pues no podrían desahogarse si no se han admitido por la Junta.

- No puede atenderse a una interpretación teleológica, en el sentido de que el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo también quedan comprendidas las pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya omitido pronunciarse, en cuanto a su admisión, ya que ello implicaría la pérdida de un derecho a obtener su debido desahogo y como tal, no puede interpretarse la norma de forma extensiva.

- Por analogía se invoca el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³ en el sentido de que no puede reputarse, tácitamente consentida, la violación procesal consistente en la falta de desahogo de la prueba, por la omisión de insistir ante la Junta en que se realice dicho desahogo, pues no se establecen recursos ordinarios dentro del procedimiento, por lo que no se produce el consentimiento tácito, máxime si demostró su interés de ser valorada la prueba al ofrecerla.

- No se comparte el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, pues realizar una interpretación en ese sentido implicaría la pérdida del derecho de las partes en el juicio de obtener

³ De rubro y datos de localización: "PRUEBA ADMITIDA Y NO DESAHOGADA EN MATERIA LABORAL. LA FALTA DE INSISTENCIA EN SU RECEPCIÓN O MANIFESTACIONES EQUÍVOCAS DEL OFERENTE, NO ENTRAÑAN EL CONSENTIMIENTO DE LA EVENTUAL VIOLACIÓN PROCESAL. (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 406, CUARTA SALA, APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, TOMO V, PÁGINA 270, DEL RUBRO 'PRUEBA NO DESAHOGADA. VIOLACIÓN PROCESAL CONSENTIDA')." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tomo III, marzo de 1996, tesis 2a./J. 11/96, página 556.

el desahogo de pruebas que se hayan ofrecido y que la autoridad laboral fue omisa en pronunciarse respecto a su admisión o desechamiento, bajo un supuesto que la propia ley no dispone expresamente, ni aun bajo la idea de que la vista que prevé el numeral 885 tiene por objeto que las partes llamen la atención de la Junta acreditando que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, pues de los términos en que aparece la redacción de ese dispositivo, se desprende que sólo se refiere al supuesto de pruebas previamente admitidas.

III. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito.

Amparo directo 29/2017.

Antecedentes.

Juicio laboral 167/2013/E3/CE/IND.

1. Gabriela Torres González, por escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil trece, demandó de Rezza Editores, Sociedad Anónima de Capital Variable y Sindicato Industrial Independiente de Trabajadores al Servicio del Comercio en General el pago de diversas prestaciones, entre las que se encuentran la indemnización constitucional en virtud de un despido injustificado, salarios caídos y demás prestaciones.

2. Conoció de dicha demanda la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en León, Guanajuato. Por audiencia de dos de julio de dos mil trece, dentro de la etapa de conciliación tuvo a las partes por inconformes, pasó a la fase de demanda y excepciones, en la que la actora realizó aclaraciones y modificaciones a su demanda, por lo que la apoderada de las demandadas solicitó el diferimiento de la misma.

3. El veintiséis de agosto de dos mil trece, se celebró la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas donde las demandadas, entre otras, ofrecieron y se les admitió por auto de veintiocho de agosto del mismo año, la documental consistente en los escritos de renuncia y recibo de finiquito, pruebas que fueron desahogadas en audiencia de dieciséis de octubre de dos mil trece, donde la actora dijo reconocer como propias las firmas de los escritos de renuncia y recibo de finiquito, no así su contenido, por lo que ofreció la prueba pericial.

4. La Junta mencionada dictó laudo el diez de noviembre de dos mil dieciséis, en el que por una parte, condenó a los demandados a pagar las

cantidades señaladas como aportaciones al AFORE e INFONAVIT; y por el otro, las absolvió de salarios caídos, prima de antigüedad, indemnización constitucional, días séptimos, días de descanso legales obligatorios y el pago de cualquier otra prestación.

5. Inconforme con lo anterior, la trabajadora promovió juicio de amparo del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, quien por sesión de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, negó el amparo y protección solicitados. Entre las consideraciones que emitió para sustentar su fallo se encuentran las siguientes:

- No se advierten violaciones procesales durante el desahogo de las pruebas, en específico, en relación a la prueba pericial respecto de la que la Junta fue omisa en proveer sobre su admisión o desechamiento expreso.

- De conformidad con lo que establece el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo se desprende que al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes, por el término de tres días, para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieron y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales, se declarará cerrada la instrucción y se procederá a la formulación del proyecto de laudo; de ahí que si la actora no manifestó nada en relación con la prueba pericial ofrecida con el fin de acreditar sus objeciones, se le debe tener por desistida de ella.

- Una primera interpretación del artículo en cuestión conduce a establecer que alude a pruebas pendientes por desahogar, es decir, implícitamente conlleva que los medios de convicción fueron debidamente ofrecidos y admitidos, de modo que el desahogo es posterior a esos momentos y el que se encuentra pendiente.

- Otra interpretación, atendiendo al fin, permite concluir que también quedan comprendidas las pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya omitido pronunciarse, en cuanto a su admisión, porque se trata de medios de convicción ofrecidos por una de las partes con el propósito de ser desahogadas dentro del juicio, de manera que si al respecto el tribunal laboral guarda silencio, el resultado es el mismo, esto es, el medio de convicción no fue desahogado, lo que puede ser reparado al desahogar la vista que se le dé a la parte interesada, en el sentido de que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, en la medida que dicha vista tiene por objeto que las partes llamen

la atención de la Junta acreditando que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, para que el tribunal, con citación de las propias partes, señale dentro de los ocho días siguientes día y hora para su desahogo.

- El decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo publicado el 30 de noviembre de 2012 introdujo la modalidad en el sentido de que concluido el desahogo de las pruebas programadas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de ellas; lo cual implica que la vista que se dé a las partes con tal certificación persigue un fin concreto: que se desahoguen las pruebas pendientes, partiendo de la base que el secretario ya constató que no las hay, no obstante, se concede oportunidad a las partes para que en su caso acrediten que existe alguna por desahogar, porque de no hacer manifestación alguna, inclusive en el supuesto de que sí las hubiere, de cualquier modo se les tendrá por desistidos; consecuentemente, atendiendo a dicha finalidad, es legalmente factible que las partes desahoguen la vista demostrando que existe algún medio de convicción que no ha sido desahogado, porque la Junta omitió admitirla expresamente, por ende, preparar su desahogo, insistiendo en que la situación concreta sería la misma, es decir, dar oportunidad a los contendientes para que se desahoguen la totalidad de sus pruebas, so pena de tenerlos por desistidos de ellas.

La anterior resolución dio lugar al criterio aislado XVI.1o.T.46 L (10a.), de título y subtítulo y texto siguientes:

"PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. EL SILENCIO DE LAS PARTES DE MANIFESTAR SU INCONFORMIDAD CON LA CERTIFICACIÓN DE QUE NO EXISTEN PRUEBAS POR DESAHOJAR, CONLLEVA EL CONSENTIMIENTO DE VIOLACIONES PROCESALES POR DESISTIMIENTO TÁCITO EN SU DESAHOGO, AUN CUANDO LA JUNTA HAYA OMITIDO PRONUNCIARSE EN CUANTO A LA ADMISIÓN DE AQUÉLLAS. De acuerdo con el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del 1 de diciembre de 2012, levantada la certificación de que no existen pruebas pendientes por desahogar, se dará vista a las partes para que en el término de 3 días manifiesten su conformidad, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, si hubiere algunas por desahogar, se les tendrá por desistidas de ellas para todos los efectos legales y se procederá al cierre de la instrucción y a la formulación del proyecto de laudo. Ahora bien, de la interpretación de dicha disposición se concluye que también quedan comprendidas las pruebas respecto de las cuales la Junta

haya omitido pronunciarse en cuanto a su admisión, porque el supuesto es semejante, en cuanto que se trata de pruebas ofrecidas con el propósito de ser desahogadas dentro del juicio, de manera que si la Junta guarda silencio, el resultado es el mismo, esto es, el medio de convicción no fue desahogado, lo que puede ser reparado al desahogar la vista que se le dé a la parte interesada, en el sentido de que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, en la medida en que esa vista tiene por objeto que las partes llamen la atención de la Junta, acreditando que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, para que el tribunal, con citación de las propias partes, señale dentro de los ocho días siguientes, día y hora para su desahogo; por tanto, ante el silencio de las partes de manifestar su inconformidad con la certificación de que no existen pruebas por desahogar, conlleva el consentimiento de violaciones procesales por desistimiento tácito en su desahogo, lo que implica su conformidad.⁴

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

- a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,
- b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados, sobre un mismo punto de derecho, no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

⁴ Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2527. Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

Conforme a lo anterior, y en atención a los antecedentes citados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en el caso existe la contradicción de tesis, según se analizará.

⁵ Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." Datos de localización: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

En efecto, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver los amparos directos 1155/2018 y 979/2018 (cuadernos auxiliares 163/2019 y 183/2019) en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y 1301/2018 (cuaderno auxiliar 138/2019) del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito determinó que, cuando en un juicio laboral se ofrezcan pruebas, y la Junta omite pronunciarse sobre su admisión, no es aplicable el apercibimiento de tenerlas por desistidas de las mismas en términos de lo que dispone el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, ya que dicho precepto, únicamente, se refiere a las pruebas que fueron debidamente ofrecidas y admitidas y no así respecto de las que no existió un pronunciamiento sobre su admisión o desechamiento.

Lo anterior, sin que se pueda atender a una interpretación teleológica, en el sentido de que en ese precepto también quedan comprendidas las pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya omitido pronunciarse en cuanto a su admisión, ya que ello implicaría la pérdida del derecho a obtener su debido desahogo y como tal no puede interpretarse la norma de manera extensiva.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, sostuvo que de la interpretación literal del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo se establece que se tendrán por desistidas a las partes de las pruebas pendientes por desahogar ante la falta de inconformidad de la certificación realizada por el secretario, lo que implícitamente conlleva deducir que los medios de convicción fueron debidamente ofrecidos y admitidos. De ahí que si el precepto invocado alude a la certificación por parte del secretario, en el sentido de que ya no quedan pruebas por desahogar, se refiere a las admitidas oportunamente, dado que esa actuación ocurre después de concluido el desahogo de las programadas por la Junta.

Sin embargo, sostiene que atendiendo a la finalidad de dicho artículo, es posible concluir que también quedan comprendidas aquellas pruebas ofrecidas respecto de las cuales la Junta haya sido omisa en pronunciarse respecto de su admisión. Lo indicado, ya que si el medio de convicción no es desahogado, ello puede ser reparado al momento de desahogar la vista que se le dé a la parte interesada, dado que ésta tiene por objeto que las partes llamen la atención de la Junta en relación a que alguna de las pruebas ofrecidas no se desahogó. Por lo que si la certificación persigue un fin concreto que consiste en que se desahoguen las pruebas pendientes, con la vista se da la oportunidad a las partes de demostrar que existe un medio de convicción que no fue desahogado porque la Junta omitió admitirla expresamente.

Como se advierte, el punto a dilucidar consiste en determinar si la sanción a que hace referencia el primer párrafo del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, de tener por desistidas de las pruebas a las partes ante la falta de inconformidad de la certificación realizada por el secretario de que ya no quedan pendientes por desahogar, únicamente se refiere a aquellas pruebas que previamente fueron admitidas por la Junta y que no se desahogaron o también en relación de las pruebas que la autoridad laboral fue omisa en pronunciarse respecto su admisión o desechamiento.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

A efecto de analizar los criterios en contradicción conviene precisar el contenido de lo que dispone el primer párrafo del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo.

"Artículo 885. Al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales y se procederá conforme a lo que dispone el párrafo siguiente. En caso de que las partes, al desahogar la vista señalada, acrediten que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, la Junta, con citación de las mismas, señalará dentro de los ocho días siguientes día y hora para su desahogo. Desahogadas las pruebas pendientes, las partes formularán alegatos dentro de las veinticuatro horas siguientes."

De dicho numeral se advierte que, una vez concluido el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos y, previa razón secretarial en el sentido de que ya no existen pruebas pendientes de desahogar, se dará vista a las partes por el plazo de tres días para que manifiesten su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el periodo referido no lo hicieran se les tendrá por desistidas de las pruebas que pudieran estar pendientes de desahogar y se declarará cerrada la instrucción.

En ese sentido, los artículos 880, fracción IV y 883, de la citada legislación laboral regulan la forma en que se debe llevar a cabo el desarrollo de la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, según se cita:

"Artículo 880. La audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 875 de esta ley y de acuerdo con las normas siguientes:

"I. El actor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos. Inmediatamente después el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte y aquél a su vez podrá objetar las del demandado;

"II. Las partes podrán ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte, así como las que tiendan a justificar sus objeciones a las mismas, en tanto no se haya cerrado la audiencia, y por una sola vez;

"III. Las partes deberán ofrecer sus pruebas, observando las disposiciones del capítulo XII de este título; y

"IV. Concluido el ofrecimiento, la Junta resolverá inmediatamente sobre las pruebas que admita y las que deseche. En caso contrario, la Junta se podrá reservar para resolver dentro de los cinco días siguientes."

"Artículo 883. La Junta, en el mismo acuerdo en que admita las pruebas, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles siguientes, y ordenará, en su caso, que se giren los oficios y exhortos necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir persona ajena al juicio y que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta ley; y dictará las medidas necesarias, a fin de que el día de la audiencia se puedan desahogar todas las pruebas que se hayan admitido.

"Cuando, por la naturaleza de las pruebas admitidas, la Junta considere que no es posible desahogarlas en una sola audiencia, en el mismo acuerdo señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando que se reciban primero las del actor y después las del demandado. Este periodo no deberá exceder de treinta días."

Tales artículos estipulan que en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, el actor aportará sus pruebas en relación con los hechos controvertidos, posteriormente el demandado ofrecerá las suyas y ambos podrán objetar las de su contraparte. Asimismo, que una vez concluido el ofrecimiento, la Junta resolverá sobre las pruebas que admita y las que deseche y señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas. Dicho de otro modo, en los citados preceptos se fijan las cargas procesales que

corresponden a cada una de las partes así como a la Junta dentro de la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas.

En ese sentido, se advierte que corresponde, en primer término, a las partes ofrecer aquellas pruebas que tengan relación con los hechos demandados, en segundo lugar, atañe a la Junta resolver inmediatamente después respecto de la admisión de las que estime pertinentes y desechar las que resulten inconducentes o contrarias a la moral o al derecho, o bien, no tengan relación con la litis⁶ y, en tercer término corresponde a la Junta señalar día y hora para la celebración del desahogo de pruebas así como, en su caso, dictar las medidas necesarias a fin de que se puedan desahogar todas las que se hubieran admitido.

Como se advierte, la Junta tiene la obligación de pronunciarse respecto de las pruebas que hayan sido debidamente ofrecidas por las partes, así como procurar que se lleve a cabo el correcto desahogo de aquellas que fueron admitidas, ya que de no cumplir con lo anterior, se contravienen las normas que rigen el procedimiento laboral y que, por tanto, podría trascender al resultado del fallo.

Así conforme a lo indicado, la falta de cumplimiento de un deber atribuible a la Junta, al omitir pronunciarse respecto de su admisión o desechamiento de pruebas, no puede convalidarse con la vista que se hace a las partes para que en el término de tres días expresen su conformidad con la certificación del secretario a que se refiere el artículo 885 de la legislación en cita, ya que la carga procesal de admitirlas o desecharlas sólo puede ser imputable a dicha autoridad y no trasladarse a las partes, pues de considerar lo contrario y estimar que con dicha vista se valida la omisión de la Junta, implicaría la imposición de una sanción con motivo de una desatención procesal que no puede ser atribuible a estas últimas.

En ese sentido, la sanción procesal consistente en el desistimiento de las pruebas ofrecidas y no desahogadas, únicamente debe entenderse respecto de aquéllas previamente admitidas por la Junta, sin que pueda hacerse extensivo en relación a las pruebas que la responsable fue omisa en admitir pues, como lo ha sostenido esta Segunda Sala,⁷ tratándose de disposiciones

⁶ Artículos 776 y 779 de la Ley Federal del Trabajo.

⁷ Contradicción de tesis 320/2018, resuelta en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos. Cabe señalar que en dicha contradicción sólo se atendió a la falta de desahogo integral de pruebas (derivadas de pruebas previamente admitidas) por causas imputables a la Junta Laboral y no respecto de pruebas no admitidas.

que establezcan una sanción procesal como la que contempla el artículo 885, primer párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, su aplicación debe hacerse en forma estricta, y no extenderla a supuestos no previstos expresamente en la ley.

De ahí que si no se lleva a cabo el desahogo de una prueba, con motivo del incumplimiento de la Junta de pronunciarse respecto de su admisión, ello no puede equipararse a la falta de desahogo de la misma cuando estas son admitidas y sancionarse en términos de lo que dispone el artículo 885 en comento, pues dicho acontecer no corresponde a una desatención de las partes de verificar que se lleve a cabo, sino de una inobservancia de la propia de la Junta de verificar el debido desarrollo de la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, en los términos a que aluden los artículos 880 y 883 de la legislación laboral.

Consecuentemente, el silencio de las partes de manifestar su inconformidad con la certificación de que no existen pruebas por desahogar, en el caso de que las partes ofrezcan pruebas y estas no sean motivo de un acuerdo de admisión previo por la Junta, no puede derivar en una sanción procesal a las partes dado que, como se dijo, éstas cumplen con su carga procesal con el ofrecimiento de las pruebas que consideren pertinentes y con verificar que se lleve a cabo el desahogo de las que fueron admitidas, sin que dicha carga pueda hacerse extensiva respecto de aquellas que no hubo pronunciamiento alguno por la responsable.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. LA SANCIÓN DE SU DESISTIMIENTO TÁCITO A QUE ALUDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 885 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÓLO PROCEDE RESPECTO DE LAS PREVIAMENTE ADMITIDAS POR LA JUNTA Y NO EN RELACIÓN CON AQUELLAS DE LAS QUE FUE OMISA EN PRONUNCIARSE SOBRE SU ADMISIÓN. El primer párrafo del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo establece que al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieron y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidas de las mismas. Sin embargo, debe considerarse que la sanción procesal de tener por desistidas a las partes de las pruebas ofrecidas

y no desahogadas, únicamente debe entenderse respecto de las previamente admitidas por la Junta, sin que pueda hacerse extensivo en relación con las que la Junta fue omisa en admitir pues, de conformidad con lo sostenido por esta Segunda Sala, tratándose de disposiciones que establezcan una sanción procesal como la que contempla el artículo 885 citado, su aplicación debe hacerse en forma estricta y no extenderla a supuestos no previstos expresamente en la ley. De ahí que si no se lleva a cabo el desahogo de una prueba, con motivo del incumplimiento de la Junta de pronunciarse respecto de su admisión, ello no puede equipararse a la falta de desahogo de la misma cuando las pruebas son admitidas y sancionarse en términos de lo que dispone el artículo 885 en comento, pues dicho acontecer no corresponde a una desatención de las partes de verificar que se lleve a cabo, sino de una inobservancia de la propia Junta de verificar el debido desarrollo de la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, en los términos a que aluden los artículos 880 y 883 de la legislación laboral. Consecuentemente, el silencio de las partes de manifestar su inconformidad con la certificación de que no existen pruebas por desahogar, en el caso de que ofrezcan pruebas y éstas no sean motivo de un acuerdo de admisión previo por la Junta, no puede derivar en una sanción procesal dado que, como se dijo, aquéllas cumplen con su carga procesal con el ofrecimiento de las pruebas que consideren pertinentes y con verificar que se efectúe el desahogo de las que fueron admitidas, sin que dicha carga pueda hacerse extensiva respecto de aquellas sobre las que no hubo pronunciamiento alguno por la responsable.

Por lo antes expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia establecida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. LA SANCIÓN DE SU DESISTIMIENTO TÁCITO A QUE ALUDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 885 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÓLO PROCEDE RESPECTO DE LAS PREVIAMENTE ADMITIDAS POR LA JUNTA Y NO EN RELACIÓN CON AQUELLAS DE LAS QUE FUE OMISA EN PRONUNCIARSE SOBRE SU ADMISIÓN.

El primer párrafo del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo establece que al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieron y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidas de las mismas. Sin embargo, debe considerarse que la sanción procesal de tener por desistidas a las partes de las pruebas ofrecidas y no desahogadas, únicamente debe entenderse respecto de las previamente admitidas por la Junta, sin que pueda hacerse extensivo en relación con las que la Junta fue omisa en admitir pues, de conformidad con lo sostenido por esta Segunda Sala, tratándose de disposiciones que establezcan una sanción procesal como la que contempla el artículo 885 citado, su aplicación debe hacerse en forma estricta y no extenderla a supuestos no previstos expresamente en la ley. De ahí que si no se lleva a cabo el desahogo de una prueba, con motivo del incumplimiento de la Junta de pronunciarse respecto de su admisión, ello no puede equipararse a la falta de desahogo de la misma cuando las pruebas son admitidas y sancionarse en términos de lo que dispone el artículo 885 en comento, pues dicho acontecer no corresponde a una desatención de las partes

de verificar que se lleve a cabo, sino de una inobservancia de la propia Junta de verificar el debido desarrollo de la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, en los términos a que aluden los artículos 880 y 883 de la legislación laboral. Consecuentemente, el silencio de las partes de manifestar su inconformidad con la certificación de que no existen pruebas por desahogar, en el caso de que ofrezcan pruebas y éstas no sean motivo de un acuerdo de admisión previo por la Junta, no puede derivar en una sanción procesal dado que, como se dijo, aquéllas cumplen con su carga procesal con el ofrecimiento de las pruebas que consideren pertinentes y con verificar que se efectúe el desahogo de las que fueron admitidas, sin que dicha carga pueda hacerse extensiva respecto de aquellas sobre las que no hubo pronunciamiento alguno por la responsable.

2a./J. 119/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 197/2019. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza (en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 7 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis XVI.1o.T.46 L (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. EL SILENCIO DE LAS PARTES DE MANIFESTAR SU INCONFORMIDAD CON LA CERTIFICACIÓN DE QUE NO EXISTEN PRUEBAS POR DESAHOGAR, CONLLEVA EL CONSENTIMIENTO DE VIOLACIONES PROCESALES POR DESISTIMIENTO TÁCITO EN SU DESAHOGO, AUN CUANDO LA JUNTA HAYA OMITIDO PRONUNCIARSE EN CUANTO A LA ADMISIÓN DE AQUÉLLAS.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2527, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo Coahuila, al resolver los amparos directos 1155/2018 (cuaderno auxiliar 163/2019), 979/2018 (cuaderno auxiliar 183/2019) y 1301/2018 (cuaderno auxiliar 138/2019).

Tesis de jurisprudencia 119/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 21 de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO, CUYO TRÁMITE Y RESOLUCIÓN ES URGENTE. PROCEDE CONTRA EL AUTO INICIAL EN QUE SE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 166/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 14 DE AGOSTO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito Especializado en Materia Penal, ambos de distinto Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en los puntos primero y segundo, fracción VII y punto tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito que emitió uno de los criterios en oposición.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los dos cuerpos colegiados.

I. Recurso de queja 104/2019, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. Las consideraciones torales de la ejecutoria emitida por unanimidad de votos, son las siguientes:

"El recurso de queja interpuesto es improcedente.

"La demandante de la protección constitucional interpuso este recurso de queja contra el auto de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, que el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, dictó en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto 71/2019, en el que, con base en las consideraciones y fundamentos que expuso, declaró sin materia el incidente de suspensión.

"Luego, resulta patente que el supuesto concerniente a declarar sin materia el incidente de suspensión, no encuadra en la hipótesis establecida en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, relativa a que procede el recurso de queja contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional, lo que impide que pueda aplicarse análogica o extensivamente a un caso distinto; pues si bien se formó el incidente de suspensión, pero con base en los fundamentos y motivos que expuso el Juez de Distrito lo declaró sin materia.

"Cabe destacar, que si bien, al declararse sin materia el incidente de suspensión, trae como consecuencia que ya no se pueda proveer la suspensión provisional ni la definitiva, pero no por ese hecho debe estimarse que sea aplicable analógicamente el supuesto del numeral 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo; en la medida que, no hay una razón lógica que conlleve a equiparar esa declaratoria (sin materia el incidente de suspensión), con una negativa de la suspensión provisional, así como de la definitiva; ya que de proceder así, se daría a la norma una interpretación no permitida legalmente, y existe el riesgo de llegar a la inadmisibles conclusión de que contra la resolución que declara sin materia el incidente de suspensión, puede interponerse tanto el recurso de queja, en términos del citado artículo 97, fracción I, inciso b); o bien, interponerse el recurso de revisión, en términos del numeral 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

"Robustece el criterio expuesto, con base en el principio de identidad jurídico sustancial, la jurisprudencia 2a./J. 177/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: 'INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE AMPARO QUE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A TRAMITARLO PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO, Y NO EL DE LA FRACCIÓN XI.' (se transcribe)

"Igualmente, con base en el principio de identidad jurídica sustancial, se considera ilustrativa la jurisprudencia P./J. 42/99, del Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: 'SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA Y NO EL DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO.' (se transcribe)

"Jurisprudencias aplicables al caso, aun cuando ahí se interpretó la Ley de Amparo abrogada, y en el caso a estudio rija la nueva Ley de Amparo, porque así se autoriza en el artículo sexto transitorio del decreto donde se publicó la Ley de Amparo vigente.

"En consecuencia, debe declararse improcedente el recurso de queja interpuesto."

II. Contradicción de tesis 13/2017, resuelta en sesión de tres de abril de dos mil dieciocho, por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en la que por mayoría de seis votos contra cuatro, de quienes formularon voto de minoría conjunto, se consideró lo siguiente:

"Este cuerpo colegiado determina que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo sí es procedente contra el auto que, de forma inicial, declara sin materia el incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto.

"Previo asentar las razones de dicha aseveración, es importante destacar que una situación distinta es cuando tal determinación se emite en la audiencia incidental, porque en tal supuesto el medio de impugnación procedente está definido por la jurisprudencia sustentada por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, en la que estableció que es el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo (abrogada), y no así el de revisión, de rubro: 'SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA Y NO EL DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO.' criterio que si bien fue emitido bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, se estima que tiene aplicabilidad para la vigente, *mutatis mutandis*, en lo relativo a las disposiciones aplicables al caso.

"Asimismo, se subraya que la jurisprudencia citada no resuelve de forma temática la presente contradicción de tesis, porque si bien podría considerarse que una resolución que declara sin materia el incidente de suspensión tiene la misma naturaleza, así sea decretada en audiencia o de forma inicial, debe observarse que lo que hizo el Alto Tribunal fue decidir si era el recurso de revisión o el de queja, el procedente para impugnar una decisión de tal índole dictada en la interlocutoria de la audiencia incidental.

"No se soslaya que la problemática es ciertamente similar, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que al no encontrarse ese supuesto expresamente consignado para los casos en que procede el recurso de revisión, la impugnación correspondiente debía ser a través de la queja prevista en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada [actualmente artículo 97, fracción I, inciso e) de la ley de la materia]; y que no podía existir analogía para recurrir la interlocutoria que declara sin materia el incidente, con la hipótesis de revisión prevista para la interlocutoria que niega la suspensión definitiva.

"Sentado lo anterior, el Pleno de Circuito estima que la contradicción debe ser resuelta atendiendo a los derechos humanos de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva que toda persona tiene para acceder, de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, esto es, en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas. Lo cual se encuentra consagrado en el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"La expresión de este derecho, impone al legislador que las normas relativas a la regulación de procesos judiciales, no deben contener límites irracionales o requisitos impeditivos u obstaculizadores que sean innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Lo que implica que el legislador puede establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administra la justicia por parte del Estado, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan un mecanismo expedito, eficaz y confiable para dirimir cualquier conflicto judicial, siempre que las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento, idoneidad y proporcionalidad en los diversos principios o derechos consagrados en la Constitución General.

"Otra vertiente apunta hacia el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, por lo que ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo, lo que también se ha identificado como el principio *pro actione*.

"Ahora bien, el efecto protector del derecho humano a la tutela judicial efectiva, si bien importa de manera destacada obtener el inicio de un proceso, también tiene el alcance de prolongarse durante toda la tramitación del juicio para permitir a las partes que incorporen las cuestiones tendientes a nutrir, depurar, regularizar o corregir el procedimiento o las decisiones judiciales que lo integran, obtener la resolución firme correspondiente y, en su caso, ejecutar la decisión judicial fijada en sentencia ejecutoria.

"En relación con este último alcance el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido dos precisiones:

"• Uno. Respecto de las peticiones que ocurren dentro del proceso, la intensidad de la tutela judicial efectiva se encuentra matizada en relación con la trascendencia procesal de la solicitud, petición o incidencia respectiva.

"• Dos. La actividad de las partes queda enmarcada tanto por las normas procesales que dan unidad, orden, continuidad, sentido y certeza a la tramitación del proceso, como por las determinaciones judiciales que, de manera sucesiva, resuelven y provén sobre los planteamientos, solicitudes y promociones que hacen valer las partes durante el juicio, hasta el dictado de la resolución definitiva correspondiente.

"• Esta última condición permite afirmar que el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción (principio *pro actione*), encuentra aplicación también respecto de las interposiciones de medios de impugnación y recursos para impugnar determinaciones tomadas por el juzgador durante el transcurso del proceso, aunque su intensidad sea razonablemente matizada, como ya se dijo.

"Lo anterior, también es acorde al principio *pro persona* o *pro homine*, que consiste en un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más limitada cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de derechos de suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental de la esencia de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor de la persona.

"Con base en la anterior definición, se puede distinguir que el principio *pro persona* tiene una doble dimensión: en primer lugar dispone el deber de aplicar la norma o la interpretación más favorable a la persona en el ejercicio

de un derecho y, en segundo, el deber de acudir a la norma o interpretación que menos requisitos o restricciones imponga para el acceso o goce de un derecho.

"Y fue precisamente que dentro del conjunto de reformas de junio de dos mil once, que el principio pro persona fue incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo primero, párrafo segundo, para quedar enunciado en los siguientes términos: 'Artículo 1o.' (se transcribe)

"En esa tesitura, si bien es cierto, que la Ley de Amparo prevé en su artículo 97, fracción I, inciso b), de manera clara como hipótesis específica de procedencia del recurso de queja, el caso de impugnar en amparo indirecto la resolución que concede o niega la suspensión de plano o provisional.

"También lo es que, el diverso 145 de la misma legislación, establece la posibilidad de declarar sin materia el incidente de suspensión, tal como se advierte a continuación: (se transcribe)

"Sin que se pierda de vista que, contra la determinación que declara sin materia el incidente de suspensión procede el recurso de queja previsto en la fracción VI del ordinal 95 –actualmente el artículo 97, fracción I, inciso e)–, pues así lo estableció nuestro Máximo Tribunal con la anterior Ley de Amparo; sin embargo, es dable destacar que tal como quedó asentado al inicio del presente estudio, el punto toral en dicha determinación lo fue el declarar procedente el recurso de queja en la aludida hipótesis para impugnar una decisión de tal índole dictada en la interlocutoria de la audiencia incidental, pues así lo señalaba el ordinal 134 de la legislación en comento, circunstancia diversa al tema que hoy nos ocupa, puesto que, la declaratoria sin materia que hizo el Juez de amparo fue en el auto inicial del incidente, esto es, ni siquiera se declaró abierto, lo que se traduce, materialmente, en que la parte quejosa no obtuvo la suspensión provisional del acto reclamado, hipótesis que no se encuentra regulada en la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 constitucionales.

"Circunstancia esta última que obliga a los juzgadores a buscar en cada caso la interpretación más favorable hacia la persona (principio pro persona) y a la plena efectividad del ejercicio de la acción o principio *pro actione*, respecto de la interpretación del recurso, privilegiando la tramitación del proceso respectivo.

"Por lo que, en el caso particular, es dable aplicar de manera análoga o extensiva dicho supuesto al diverso contenido en el artículo 97, fracción I,

inciso b), de la Ley de Amparo, en el que se prevé el recurso de queja contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional.

"Ello es así, dado que este medio de defensa es de sustanciación urgente, como lo demuestra la brevedad de los plazos en los que debe interponerse (dos días hábiles) y resolverse (cuarenta y ocho horas), conforme a los artículos 98, fracción I, y 101, párrafo quinto, del citado ordenamiento.

"Se afirma lo anterior, pues no debe perderse de vista que, la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, trata de impedir que se consumen irreparablemente el acto o los actos reclamados, y de esta manera no llegue a resultar inútil para el quejoso la protección de la Justicia Federal que pretende, de donde se desprende la importancia de las determinaciones que el Juez de Distrito dicte respecto de la medida cautelar.

"De ahí que, la determinación en la que el juzgador de amparo en el auto que, de forma inicial, declara sin materia el incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto, se traduce, materialmente, en que no obtiene la suspensión provisional del acto reclamado, por ende debe equipararse desde un punto de vista jurídico formal, al auto que niega la suspensión provisional, por lo que, dada la naturaleza de la medida cautelar y su fin, no es dable posponer el análisis de la legalidad de dicho pronunciamiento por parte del Juez de Distrito, por ende, procede su tramitación conforme al inciso b), fracción I, del artículo 97, de la Ley de Amparo, pues sólo así se salvaguarda el derecho humano de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva.

"Puesto que, se itera, la importancia de la medida cautelar se refleja en la voluntad del legislador, al regular el medio de impugnación que nos ocupa, pues estableció plazos breves tanto para su presentación como para su resolución, esto es, ordenó que su presentación se lleve a cabo en un plazo de veinticuatro horas, adjuntando a éste las constancias pertinentes, y que el recurso se resuelva de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; de donde se entiende que dotó de un rasgo de urgencia a la realización de esos actos, pues tomó en cuenta que la suspensión provisional existe hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva, pero sobre todo, en atención a que con esos plazos se entiende que buscó crear las condiciones para que los fines de la medida cautelar se cumplieran y, por ende, se mantenga viva la materia del amparo.

"Estimar lo contrario, implicaría contrariar los fines que buscó el legislador para la resolución pronta y urgente de dicho medio de impugnación, con el consecuente riesgo de afectar la materia propia del juicio de amparo.

"Además, cabe destacar que la queja es un recurso que está expresamente reconocido en el artículo 80 de la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 constitucionales y, de acuerdo con el procesalista ******, es la acción de 'recorrer' para lograr el 'regreso al punto de partida' y, en el procedimiento del juicio de amparo, se instituyó como un medio de defensa que se interpone para desvirtuar un acto procesal que el recurrente considera lesivo e incorrecto. (sic) Dicho acto procesal que el recurrente considera lesivo e incorrecto. Dicho acto procesal es emitido por el juzgador que dirige la instancia relativa, sin que haya posibilidad de que el propio Juez, emisor del acto lesivo, pueda 'regresar' la actuación incorrecta al punto que se considera 'correcto', sino que siempre serán otros Jueces los que conozcan del recurso y lo fallen.

"Máxime que, la queja procede contra resoluciones que no admiten el recurso de revisión, dado que éste es un medio de impugnación restrictivo, puesto que, es puntual en señalar los supuestos sobre los cuales procede por ende, el recurso de queja es flexible en cuanto a las determinaciones que admitan el diverso de revisión.

"Por lo hasta aquí expuesto, el Pleno de este Circuito determinar que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, es procedente contra el auto que, de forma inicial, declara sin materia el incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto, pues con ello se privilegia una justicia eficaz, pronta y expedita, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal.

"Así las cosas, las tesis que deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia es la siguiente: 'RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL AUTO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE, DESDE UN INICIO, DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.' (se transcribe)." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo II, septiembre de 2018, página 1777»

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Se actualiza la oposición de criterios denunciada entre los órganos contendientes, pues fijaron una postura distinta sobre un mismo tema jurídico.

La figura de la contradicción de tesis fue establecida con el propósito de salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios jurídicos opuestos y, así desarrollar una función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

a) La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b) Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de este Tribunal, con registro digital: 164120 y de rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7»

Los dos tribunales se pronunciaron acerca de la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, interpuesto en contra del auto inicial dictado dentro del incidente de suspensión en amparo indirecto, en donde el Juez de Distrito declaró sin materia dicho incidente.

De modo que los contendientes interpretaron un mismo problema jurídico, pero adoptaron posturas distintas, al resolver dicha cuestión.

De un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito consideró que era improcedente el recurso de queja intentado en contra del auto inicial dictado en el incidente de suspensión, en el cual se había declarado sin materia, pues, desde su apreciación, el medio de defensa no encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

En razón de que, explicó, el supuesto de procedencia está delimitado al caso en que se concediera o negara la suspensión de plano o la suspensión provisional; por lo que no podía aplicarse por analogía a casos distintos, pues

si bien éste traía como consecuencia que no se pudiera proveer sobre la suspensión provisional ni la definitiva, no por ese hecho, podía considerarse que existiera una razón lógica que conllevara a equiparar esa declaratoria sin materia a una negativa de la suspensión; pues de hacerlo, se daría una interpretación a la norma que no estaba legalmente permitida.

Inclusive, añadió que podría correrse el riesgo de interpretar que en contra de la resolución que declaraba sin materia el incidente de suspensión cabría tanto el recurso de queja previsto en el citado numeral 97, fracción I, inciso b); como el diverso de revisión establecido en el artículo 81, fracción I, inciso a), ambos de la Ley de Amparo.

Por otra parte, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito resolvió que es procedente el recurso de queja interpuesto en contra del auto inicial en que se declara sin materia el incidente de suspensión, en términos del artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

Lo anterior, bajo una interpretación orientada por el derecho de acceso a la justicia y el principio pro persona, pues el Pleno consideró que se podía aplicar de manera análoga el supuesto previsto en el referido numeral, en virtud de que esa declaración "*sin materia*" se traducía materialmente en no obtener la suspensión provisional, de forma que se podía equiparar al auto en que se negaba dicha medida cautelar.

Para lo cual, consideró de suma importancia que la sustanciación urgente prevista en ese medio de impugnación tiende a evitar que el acto reclamado se consume de modo irreparable y ello se pueda traducir en una infructuosa protección constitucional; por lo cual, estableció que en esos casos no es dable posponer el análisis de legalidad de ese pronunciamiento, pues sólo de esa manera se podría salvaguardar el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.

Las posiciones enfrentadas sobre un mismo problema exigen, por principio de certeza jurídica, resolver la siguiente incógnita: **¿Es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo contra el auto dictado al inicio del incidente de suspensión en amparo indirecto, en el que se declara sin materia éste?**

Es necesario decir que la jurisprudencia P./J. 42/99 emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA Y NO EL DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SIN MATE-

RIA EL INCIDENTE RELATIVO."¹ no impide considerar actualizada la presente contradicción.

En ese criterio, se reguló la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada, cuando la declaración "*sin materia*" **del incidente de suspensión se había emitido en la interlocutoria tras la audiencia incidental con la que se ponía fin al incidente, no en el auto inicial.**

Tampoco son obstáculo lo establecido en las jurisprudencias 1a./J. 24/2007 de rubro: "QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DE TRÁMITE DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN LAS QUE SE OMITA ALGÚN PRONUNCIAMIENTO LEGAL, Y LAS DICTADAS DESPUÉS DE FALLADO EL JUICIO DE GARANTÍAS EN PRIMERA INSTANCIA, SIEMPRE QUE LA AFECTACIÓN QUE PRODUZCAN NO SEA REPARABLE POR LA AUTORIDAD QUE LAS PRONUNCIE O POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."² y la jurisprudencia 2a./J. 177/2009 de rubro: "INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE AMPARO QUE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A TRAMITARLO PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO, Y NO EL DE LA FRACCIÓN XI."³ emitidas por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal.

Ya que si bien en ambas se aborda el tema de la procedencia del recurso de queja, lo cierto es que se refieren a diferentes supuestos. En la primera jurisprudencia la hipótesis que interesa se acota a la existencia de una omisión en las resoluciones de trámite del incidente de suspensión. En el segundo criterio, el supuesto se ancla en que se haya determinado que no ha lugar a tramitar el incidente de suspensión; mientras que la incógnita aquí surge sobre un supuesto distinto, consistente en dilucidar si procede la queja contra el auto inicial dictado en el incidente de suspensión, en que éste se declara sin materia.

¹ Novena Época. Registro digital: 193910. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, mayo de 1999, materia común, tesis P./J. 42/99, página 6.

² Novena Época. Registro digital: 172694. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, materia común, tesis 1a./J. 24/2007, página 335.

³ Novena Época. Registro digital: 165981. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, materia común, tesis 2a./J. 177/2009, página 429.

Además, la principal característica del problema que nos ocupa, surge de una distinción en los elementos fácticos que abarcan las reglas de esos precedentes; en particular si dicho supuesto encuadra en la procedencia del recurso de queja, cuyo rasgo particular es su trámite y resolución urgente; diferencia que es relevante para resolver la presente contradicción.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** De acuerdo con lo que se responde enseguida, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, por las siguientes razones:

A la pregunta ¿Es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo contra el auto dictado al inicio en el incidente de suspensión en amparo indirecto, en el que se declara sin materia éste?

La respuesta es afirmativa; es decir, **sí es procedente** dicho medio de impugnación en contra de tal determinación, bajo una interpretación de dicho precepto desde un enfoque constitucional y convencional de los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

I. Importancia de la suspensión del acto reclamado. La suspensión del acto reclamado es una institución procesal del juicio de amparo, cuya importancia se enmarca en la posibilidad que tienen las personas de evitar que se materialicen en su perjuicio los efectos o consecuencias del acto que combaten; por ello, dicho mecanismo procesal tiene una vocación protectora o remedial de carácter inmediato y provisorio para los derechos sustantivos de las personas.

Su especial significado radica en que desde la promoción del juicio de amparo, las personas pueden obtener una protección anticipada en sus derechos, con la finalidad de evitar que las violaciones alegadas puedan consumarse de modo irreparable y que puedan hacer físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho defendido, de conformidad con lo previsto en los artículos 127, 128, 131, 133 y 139 de la Ley de Amparo.

El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los actos reclamados pueden ser objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones que establezca la ley de la materia, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

La suspensión puede desdoblarse en dos sentidos: **a)** un efecto paralizante de los actos y sus consecuencias; o bien, **b)** un efecto restaurativo de dichos actos; de conformidad con los artículos 139 y 147 de la Ley de Amparo.

Los efectos provisionales de la medida cautelar, además de conservar la materia de la litis constitucional, buscan que no aumente la intensidad del daño en los derechos que defiende la parte quejosa, de suerte que se posponga o restaure la potencial lesión al derecho que se defiende.

La suspensión del acto reclamado puede pedirse en amparo directo o en amparo indirecto y, en cada uno de esos supuestos, su regulación es diferente porque hay variaciones procesales que así lo exigen.

Por ejemplo, en amparo directo la regla general es que la suspensión se dicte por la autoridad responsable; mientras que en amparo indirecto la regla general es que dicha medida cautelar la resuelve el Juez de Distrito; aunque también pueden hacerlo las autoridades del orden común que actúen en auxilio de los órganos de amparo, en términos de los artículos 35, 42, 48 y 159 de la ley de la materia.

En amparo indirecto, la suspensión puede obtenerse de oficio o a petición de parte, como lo dispone el artículo 125 de la ley en comento; asimismo, la suspensión de oficio puede decretarse de plano en el mismo auto de admisión de la demanda, en función de los diversos tipos de actos previstos en los ordinales 15, 17, fracción IV, 20, 48, 61, fracción XVIII, inciso a), 126 y 159 de dicho ordenamiento.

En cambio, la suspensión de oficio y a petición de parte, también pueden tramitarse por la vía incidental (en cuaderno por duplicado, separado al juicio de amparo), de conformidad con los artículos 127 y 128 de la ley en cita; en cuya tramitación, se decretará la medida cautelar en dos momentos: al inicio, la suspensión provisional y, al poner fin al incidente, con la suspensión definitiva tras la celebración de una audiencia incidental, en términos de los diversos numerales 138, 144 y 146 del mismo ordenamiento.

De conformidad con dichos preceptos y, el diverso 145 de la norma comentada; sea al inicio, o bien, en dicha audiencia incidental, la suspensión (provisional o definitiva) podrá decretarse, por regla general, al menos en tres distintos sentidos: conceder, negar o declarar sin materia.

El tipo de trámite en la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto (de oficio y de plano; o bien, de oficio o a petición de parte en vía inciden-

tal); al igual que los distintos pronunciamientos (provisional o definitiva) y sus posibles sentidos (conceder, negar o declarar sin materia) guardan importancia porque tienen conexión, o debe encontrárseles la conexión normativa, con la posibilidad de su impugnación, como se ve enseguida.

II. Los recursos en materia de amparo. La Ley de Amparo, en su artículo 80 reconoce cuatro recursos: revisión, queja, reclamación y, tratándose de cumplimiento de sentencia, la inconformidad.

El ordenamiento prevé en forma limitativa cuáles son los medios de impugnación que operativamente pueden hacerse valer en el juicio de amparo, con la finalidad de ejercer el derecho de defensa frente a resoluciones que se consideren adversas. La existencia de los recursos se funda en la necesidad de contar con un control formal y material de las decisiones judiciales, con la finalidad de revisar y remediar cualquier infracción legal.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos asuntos ha interpretado que el recurso de revisión es limitativo, en función de que el legislador ha establecido claramente cuáles son los supuestos de su procedencia en el artículo 81 de la Ley de Amparo.⁴

A diferencia de lo que ha ocurrido en la interpretación de otros medios de impugnación, en donde, al tratarse de resoluciones o autos de naturaleza muy variada, aun cuando la procedencia de estos parte de la premisa de que su interpretación es estricta;⁵ lo cierto es que mediante la jurisprudencia se han delimitado algunos supuestos de procedencia para cada uno de ellos.

A modo de ejemplo, en materia de queja se han justificado hipótesis de procedencia para los siguientes casos: la interlocutoria dictada dentro del incidente de liquidación o cuantificación tramitado en la etapa de ejecución de la sentencia de amparo;⁶ el auto que desecha de plano el incidente de cum-

⁴ El carácter limitativo del recurso de revisión en materia de amparo, al interpretar la ley en la materia abrogada, puede observarse en la jurisprudencia 2a./J. 39/2012 (10a.) de esta Segunda Sala del Alto Tribunal de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN AMPARO INDIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA DEJA SIN EFECTOS, POR INCUMPLIRSE LOS REQUISITOS DE EFECTIVIDAD IMPUESTOS, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE LA MATERIA." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, página 1307»

⁵ En la contradicción de tesis 228/2009, resuelta el siete de octubre de dos mil nueve por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que los recursos previstos en la Ley de Amparo abrogada se rigen por una interpretación estricta (páginas 27-29 del engrose).

⁶ Jurisprudencia 2a./J. 108/2018 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRAC-

plimiento sustituto de las sentencias de amparo;⁷ el acuerdo decretado por el Juez de Distrito en el que, ante la solicitud de la parte quejosa, sea omiso en implementar las medidas contenidas en el artículo 158 de la Ley de Amparo, relativas a ordenar a la autoridad responsable que suspenda todos los actos que sean violatorios a la suspensión que con anterioridad fue concedida;⁸ el acuerdo en que se tiene desierta una prueba pericial;⁹ entre otros de naturaleza muy variada.

Lo cual permite observar que lo limitativo de los recursos tiene un doble sentido. Por un lado, la delimitación que la Ley de Amparo impone a que sólo los recursos mencionados son los que proceden dentro de dicho proceso constitucional. Por otro lado, el hecho de que su procedencia también incorpora una serie de supuestos previamente establecidos por el legislador.

Sin embargo, lo anterior no se encuentra reñido con que la interpretación legal pueda definir y delimitar supuestos de procedencia en dichos recursos, con la finalidad de colmar lagunas normativas y, de esa manera dar un efecto útil a dichos mecanismos, para asegurar los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y al debido proceso previstos en los artículos 14 y 17 constitucionales, en su vertiente de audiencia y ejercicio de defensa, para quienes participan en los procesos de tutela constitucional.

CIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS DENTRO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN O CUANTIFICACIÓN TRAMITADO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 1043»

⁷ Tesis 2a. XII/2018 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA EL AUTO QUE DESECHA DE PLANO EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 540»

⁸ La jurisprudencia 2a./J. 121/2017 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO EN QUE OMITIÓ PRONUNCIARSE RESPECTO DE LAS MEDIDAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 158 DE LA LEY DE AMPARO, O SEÑALA QUE SON IMPROCEDENTES." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de septiembre de 2017 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, página 635»

⁹ La jurisprudencia 2a./J. 108/2015 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE TIENE POR DESIERTA UNA PRUEBA PERICIAL." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1107»

Inclusive, lo variado de los casos en que se han definido los supuestos en que procede el recurso de queja expuestos en el ejemplo anterior, permite considerar que al tratarse de un medio de impugnación con algunas hipótesis abiertas, ello da pauta para en alguna medida flexibilizar de manera casuística su procedencia, siempre con apego a la ley o a los principios constitucionales; con la finalidad de que su efecto útil se traduzca en no obstaculizar el acceso a los derechos mencionados, en razón precisamente de la tipología y naturaleza tan variada de las resoluciones o autos que pueden impugnarse con dicho recurso.

Asimismo, interesa destacar que el trámite y resolución de la queja tiene dos supuestos: el ordinario y el extraordinario, de conformidad con los artículos 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley de Amparo.

En el primero, el plazo para interponerse el recurso por regla general es de cinco días, salvo aquél supuesto en que se omita dar trámite a la demanda de amparo; asimismo, se otorgan plazos para la integración de constancias y su remisión al tribunal de alzada y, su resolución debe emitirse en los cuarenta días siguientes.

En el segundo, el plazo para interponer el recurso es de dos días, su trámite es urgente porque el órgano jurisdiccional debe remitir de inmediato las constancias al tribunal de alzada y, su resolución debe emitirse en las cuarenta y ocho horas siguientes. Este supuesto está acotado para el caso previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo atinente a cuando se conceda o niegue la suspensión de plano o provisional.

De lo anterior, se observa que en la tramitación y resolución extraordinaria acotada al supuesto previsto en el citado artículo 97, fracción I, inciso b), es patente el rasgo de celeridad que el legislador le imprimió a los plazos; lo cual denota que su voluntad es satisfacer la necesidad de que cuando se resuelva sobre la suspensión de plano o provisional, **se haga con la prioridad y urgencia que amerita dicha hipótesis**, en virtud de que se encuentra en riesgo la finalidad de evitar que las violaciones alegadas puedan consumarse de modo irreparable y que puedan hacer físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho defendido.

III. El derecho al debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia. Incorporado en los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, se encuentra previsto a nivel internacional, la obligación de asegurar el acceso a un recurso efectivo, de conformidad con el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el cual se dispone que las personas tienen derecho a un recurso sencillo o rápido o cualquier otro

recurso efectivo ante los juzgados o tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido uniforme en obligar a los Estados parte para que prevean la existencia de esos recursos en sede interna y éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos, para que sean considerados efectivos.¹⁰

Sobre la interpretación y eficacia de los recursos, en el *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, el tribunal internacional determinó que la norma debe interpretarse en el sentido de producir un efecto, no en el sentido opuesto de que la norma no produzca efecto alguno; o bien, genere un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable; asimismo, se determinó que el recurso no debe subordinarse a exigencias procesales que lo hagan inaplicable.¹¹

Dentro de este derecho de acceso al recurso efectivo, como elemento indispensable del debido proceso, se ha incorporado la vertiente del *acceso al doble grado jurisdiccional*; esto es, la necesidad de contar con una instancia revisora de las decisiones judiciales; así está previsto en diversas normas internacionales; en particular los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cabe aclarar que si bien ese derecho se encuentra previsto en el capítulo de garantías jurisdiccionales que aluden a la materia penal; ello no es obstáculo para considerar que su aplicación es extensiva a otras materias, pues en su Opinión Consultiva OC-11/90, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el concepto de debidas garantías aplica a órdenes como el civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.¹²

En este sentido, la Corte Interamericana también se ha pronunciado sobre la necesidad de que el acceso al recurso de doble instancia en realidad tutele una verdadera revisión a través de un órgano legítimo e independiente.¹³

¹⁰ *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas.* CoIDH. Sentencia de 27 de septiembre de 2003. Serie C, núm. 103, párrafo 117.

¹¹ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo.* CoIDH. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 7, párrafos 64 y 66.

¹² Opinión Consultiva OC-11/90 Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). CoIDH. Opinión Consultiva de 10 de agosto de 1990, párrafo 28.

¹³ *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú.* Fondo, reparaciones y costas. CoIDH. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, núm. 52, párrafo 161.

Asimismo, el tribunal interamericano se ha preocupado por exigir que el acceso al recurso de una instancia revisora sea eficaz y no contemple restricciones o requisitos que infrinjan la posibilidad de recurrir un fallo.¹⁴

El tribunal también ha determinado que el derecho a recurrir el fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un Juez o un Magistrado distinto y de superior jerarquía orgánica.

Así, agregó que la doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado, pues busca proteger el derecho de defensa, para evitar que quede firme la decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que afectarán indebidamente los intereses de una persona.¹⁵

La jurisprudencia interamericana considera que el derecho a la revisión debe constituirse de forma accesible, idónea y eficaz, para que pueda analizarse íntegramente el fallo, tanto en su aspecto fáctico como jurídico y, de esta manera abarcar su control de corrección formal y material, con la finalidad de que en el ejercicio de una defensa adecuada, puedan remediarse aquellos vicios o defectos legales que adversa e injustificadamente afecten a una persona.

De modo que, ha indicado, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria.¹⁶

La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha analizado el contenido del derecho de recurrir los actos jurisdiccionales. En la contradicción de tesis 52/2015, se recapituló sobre lo resuelto en los diversos amparo directo en revisión 4506/2013 y amparo en revisión 460/2008, en los que se alude a algunos de los anteriores precedentes internacionales y también se aclara que existen materias en las que es posible que el proceso

¹⁴ *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. CoIDH. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, núm. 107, párrafo 61.

¹⁵ *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. CoIDH. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. Serie C, núm. 225, párrafos 97 y 98.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 100.

judicial no cuente con una segunda instancia, en términos de lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso López y otros Vs. Argentina*.

Igualmente, se precisó que la doble instancia reviste gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico al tener una relación estrecha con el derecho al debido proceso, por ser una forma de garantizar la recta administración de justicia, y tener un vínculo cercano con el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia.¹⁷

Es pertinente señalar que el juicio de amparo se constituye como un mecanismo de control constitucional de carácter extraordinario; dentro del cual, el legislador consideró necesario incluir distintos recursos que den acceso a una doble instancia constitucional; motivo por el cual, este derecho también se encuentra sujeto a los propios requisitos constitucionales y convencionales antes descritos.

IV. Interpretación constitucional y convencional del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

De lo explicado, se puede establecer que el recurso de queja previsto en materia de amparo indirecto puede interpretarse con cierto grado de flexibilidad, siempre que sea para colmar alguna laguna normativa y, esta finalidad esté enmarcada en los límites que impone el propio sistema jurídico.

Debe señalarse que esta forma de interpretar al recurso se funda en las razones subyacentes que motivan su existencia, como lo son los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, pero condicionado bajo una directriz de coherencia normativa con el sistema, para no infringir los propios límites que impone el legislador.

Desde esta óptica, la flexibilización en su procedencia surge del carácter genérico que reviste al recurso de queja, ya que ha sido creado para actos o resoluciones de muy variada tipología y naturaleza dictados en el juicio de

¹⁷ Asunto del que derivó la jurisprudencia 1a./J. 71/2015 (10a.) de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de título y subtítulo: "SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 844.»

amparo indirecto (a diferencia del recurso de revisión, que como se dijo, es de carácter limitativo); por tanto, es posible delimitar diversos casos en que la procedencia del recurso se abre a nuevos escenarios de impugnación, con el objeto de que exista un medio de defensa idóneo, frente a resoluciones adversas que injustificadamente afecten a una persona.

El límite para tal flexibilización está en lo establecido por el legislador y, la pauta interpretativa de los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso, en que debe partirse de las características de razonabilidad, idoneidad y eficacia en el acceso a la doble instancia, sin imponer obstáculos o formalismos que impidan reflejar el efecto útil de controlar formal y materialmente los actos jurisdiccionales dentro del juicio de amparo indirecto.

El auto en que se concede o niega la suspensión de plano o la suspensión provisional puede impugnarse mediante el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo; asimismo, su trámite y resolución es de carácter extraordinario, por la prioridad y urgencia que al efecto estableció el legislador, de conformidad con los numerales 97, 98, 99, 100 y 101 de tal ordenamiento.

Por analogía, ese recurso previsto en la norma citada procede también en contra del auto inicial en que se declara sin materia el incidente de suspensión, en virtud de que ese pronunciamiento comparte propiedades relevantes al tratarse de supuestos jurídicos con identidad de razón y, por ende, es admisible que la previsión jurídica sea trasladable como hipótesis de procedencia a ese caso.

El auto emitido al inicio del incidente de suspensión en que este se declara sin materia es de naturaleza jurídica semejante, a aquel en que se niega la suspensión provisional en el cuaderno incidental, puesto que si bien desde el plano puramente formal no se traducen en la misma decisión dado que el primero no analiza cuestiones de fondo y, el segundo sí; lo cierto es que comparten características que permiten hacerlos equiparables en grado relevante.

Los dos autos son emitidos dentro del incidente de suspensión (a diferencia de lo que ocurre con el proveído en que se decreta no ha lugar a tramitar el incidente de suspensión que se dicta en el expediente principal del juicio de amparo indirecto).

Los dos acuerdos se emiten al inicio del incidente de suspensión. Ambos proveídos vienen precedidos por una expectativa prioritaria de la parte quejosa, de que se conceda la suspensión y ésta surta sus efectos (paralizantes o restaurativos). En el incidente de suspensión, los dos acuerdos se emiten en

el plazo urgente de veinticuatro horas después de presentada la demanda de amparo, de conformidad con los artículos 112, 138 y 139 de la Ley de Amparo, en función del principio de peligro en la demora que rige la medida cautelar.

En ambos la parte quejosa ve frustrada su expectativa de obtener la suspensión. Ante esa frustración, en los dos casos, por experiencia, la quejosa mostrará inconformidad con la decisión, al no alcanzar uno de los beneficios de importancia que incorpora el juicio de amparo indirecto, como es precisamente una protección anticipada en sus derechos, con la finalidad de evitar que las violaciones alegadas puedan consumarse de modo irreparable.

Entonces, en ambos casos hay una marcada prioridad de que se resuelva de inmediato sobre la suspensión y, además, comparten, en el plano práctico, la misma propiedad relevante; esto es, que sea con la negativa de la suspensión provisional o, cuando el incidente en el auto inicial se declare sin materia, su significado, al margen de las diferencias de si es por un estudio de fondo o no, **suponen una frustración inmediata en la expectativa de obtener la protección anticipada que la suspensión del acto puede proveer.**

Esta característica en el plano práctico hace posible inferir que el legislador, frente a esa identidad de razón, **habría querido imprimirle la misma prioridad y urgencia en el trámite y resolución al recurso de queja** regulado en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, al que se intenta contra el auto en que al inicio se declara sin materia el incidente de suspensión porque en ese escenario surge el mismo riesgo potencial de que el quejoso, al no obtener la protección anticipada que esperaba, pueda sufrir alguna afectación en el derecho que defiende, de modo que por su irreparabilidad, después sea imposible su tutela.

La única posibilidad con que cuenta el quejoso, en el marco de una adecuada defensa, sería tener acceso a un recurso que sea razonable, idóneo y eficaz; lo cual se obtiene con el recurso de queja de tramitación urgente, al tratarse del único mecanismo de control que con la prioridad necesaria da oportunidad al interesado, de que exponga frente a un tribunal superior, sus pretensiones y, este pueda estudiarlas íntegramente, para, de ser el caso, corregir la ilegalidad denunciada.

La propiedad regulativa que comparten ambos supuestos está cobijada por la misma razón subyacente, en el sentido de que son hipótesis con semejanzas jurídicas equiparables y con efectos parecidos en el plano práctico, de modo que resultaría injustificado imponer obstáculos o formalidades excesivas a casos que ameritan un trato igual, cuando una de las características

compartidas que mayor peso tienen es el peligro en la demora con que debe analizarse la impugnación, pues de ello depende en gran medida, la expectativa de protección anticipada que se deposita sobre la suspensión y, en consecuencia, parte del éxito de la pretensión que busca conseguirse a través de la promoción del juicio de amparo.

En caso contrario, de considerar que no procede ese recurso, en tramitación urgente, ello posibilitaría que cualquier otro recurso (por ejemplo la misma queja, pero prevista en supuestos de tramitación ordinaria) resultara ilusorio, al impedir que el interesado pueda obtener una revisión íntegra de su inconformidad, al tenor del peligro latente en la lesión de sus derechos.

En efecto, si el auto inicial que declara sin materia el incidente de suspensión, se impugnara mediante otro recurso de tramitación ordinaria (sin urgencia), sería posible que **la autoridad ejecutara el acto reclamado en cualquier momento**, lo cual eventualmente puede dejar sin materia el juicio de amparo y, lo más grave, dejar irreparablemente consumado el acto en perjuicio del quejoso.

Por lo que, la interpretación más acorde con la eficacia que debe perseguirse mediante el recurso de queja sólo puede lograrse si el estudio de ese acuerdo por un tribunal superior, se efectúa dentro del supuesto de urgencia porque al facilitarle el ejercicio de defensa al interesado, sin imponerle requisitos irrazonables; entonces, el acto jurisdiccional obtiene mayor credibilidad, al darle certeza a la persona de que la tutela de sus derechos, en esa expectativa de protección anticipada, cuenta con un medio idóneo e inmediato que pueda remediar cualquier vicio o ilegalidad que injustificadamente le afecte.

El potencial transformador que poseen los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso radica en la oportunidad que tienen las personas de plantear sus pretensiones en defensa de sus derechos; de suerte que, en su vertiente de acceso a la doble instancia, parte constitutiva de ese derecho de acceso implica facilitar los canales de revisión, lo cual se logra al impulsar que se produzca el mejor resultado a través del recurso de queja en su tramitación urgente y, no uno que resulte irrazonable y deje sin defensas al quejoso, frente a los riesgos potenciales que enfrenta con la ejecución del acto reclamado.

Así, la intención que el legislador le imprimió al recurso de queja de tramitación urgente, va en armonía con los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, al permitir motorizar las pautas constitucionales y convencionales, en el sentido

de que ese recurso al erigirse al alcance de los justiciables, sin complejidades o formalidades irrazonables en su procedencia, le permitan ejercer su derecho de defensa, sin quedar inaudito y, perseguir el objeto de la suspensión solicitada.

Así, la razonabilidad en la hipótesis de procedencia que se resuelve, tiene por objeto resolver sobre el perjuicio que se alega, con la mayor celeridad posible, para no posponer el análisis de legalidad que impida, de ser el caso, que la suspensión despliegue su vocación protectora o remedial, con la urgencia necesaria.

Vale señalar que esta interpretación va acorde con la propia jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha establecido, por ejemplo, en materia de recurso de inconformidad, en donde determinó que procede dicho medio de impugnación en contra de la resolución que declara improcedente la denuncia de repetición del acto reclamado, pues aun cuando en la Ley de Amparo no está expresamente previsto ese supuesto, lo cierto es que sus efectos jurídicos son similares al diverso en que se declara sin materia esa denuncia; de modo que esta interpretación se sustenta también en un análisis análogo que existe entre ambas hipótesis.¹⁸

En conclusión, el auto en que se niega la suspensión provisional es equiparable al acuerdo en que al inicio se declara sin materia el incidente de suspensión porque aunque en el aspecto formal difieren de su sentido (uno se pronuncia sobre el fondo y, el otro no); en el plano práctico producen exactamente los mismos efectos que se traducen en frustrar la protección anticipada que se persigue con la solicitud de la suspensión del acto reclamado.

En consecuencia, por analogía su impugnación encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en cuyo trámite y resolución impera un principio de celeridad y urgencia, en virtud de que el legislador le imprimió ese rasgo para evitar que los derechos defendidos por el quejoso queden irreparablemente consumados.

Por ende, la interpretación del referido precepto a la luz de los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en su vertiente de

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 18/2016 (10a.) de título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 33.»

acceso a la doble instancia previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Mexicana y, 25.1 y 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; permite establecer que desde un parámetro razonable y para dar eficacia al recurso de queja, en función del principio de peligro en la demora que lo rige, sea procedente ese medio de defensa en contra del auto que al inicio del incidente de suspensión lo declara sin materia, para evitar que se retrase el control formal y material de legalidad de dicho acuerdo e íntegramente puedan analizarse las defensas del interesado y, así, no correr el riesgo de traducir en un despropósito la última finalidad que se persigue consistente en lograr la protección anticipada en caso de que la suspensión resulte procedente.

SEXTO.—**Jurisprudencia obligatoria.** En términos de los artículos 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo, prevalece con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO, CUYO TRÁMITE Y RESOLUCIÓN ES URGENTE. PROCEDE CONTRA EL AUTO INICIAL EN QUE SE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. El auto que niega la suspensión provisional es equiparable al acuerdo en que al inicio se declara sin materia el incidente de suspensión, porque aunque en el aspecto formal difieren de su sentido, en el plano práctico producen exactamente los mismos efectos que se traducen en frustrar la protección anticipada que se persigue con la solicitud de la suspensión del acto reclamado. En consecuencia, por analogía, su impugnación encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en cuyo trámite y resolución impera un principio de celeridad y urgencia, en virtud de que el legislador le imprimió ese rasgo para evitar que los derechos defendidos por el quejoso queden irreparablemente consumados. Por ende, la interpretación del referido precepto, a la luz de los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, numeral 1 y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que desde un parámetro razonable y para dar eficacia al recurso de queja, en función del principio de peligro en la demora que lo rige, sea procedente ese medio de defensa contra el auto que al inicio del incidente de suspensión lo declara sin materia, para evitar que se retrase el control formal y material de legalidad de dicho acuerdo e íntegramente puedan analizarse las defensas del interesado y, así, no correr el riesgo de traducir en un despropósito la última finalidad que se persigue, consistente en lograr la protección anticipada en caso de que la suspensión resulte procedente.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 215, 216, 217, 219, 225 y 226, fracción II de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Existe contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer la jurisprudencia sustentada por esta Segunda Sala.

Notifíquese; Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO, CUYO TRÁMITE Y RESOLUCIÓN ES URGENTE. PROCEDE CONTRA EL AUTO INICIAL EN QUE SE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. El auto que niega la suspensión provisional es equiparable al acuerdo en que al inicio se declara sin materia el incidente de suspensión, porque aunque en el aspecto formal difieren de su sentido, en el plano práctico producen exactamente los mismos efectos que se traducen en frustrar la protección anticipada que se persigue con la solicitud de la suspensión del acto reclamado.

En consecuencia, por analogía, su impugnación encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en cuyo trámite y resolución impera un principio de celeridad y urgencia, en virtud de que el legislador le imprimió ese rasgo para evitar que los derechos defendidos por el quejoso queden irreparablemente consumados. Por ende, la interpretación del referido precepto, a la luz de los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, numeral 1 y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que desde un parámetro razonable y para dar eficacia al recurso de queja, en función del principio de peligro en la demora que lo rige, sea procedente ese medio de defensa contra el auto que al inicio del incidente de suspensión lo declara sin materia, para evitar que se retrase el control formal y material de legalidad de dicho acuerdo e íntegramente puedan analizarse las defensas del interesado y, así, no correr el riesgo de traducir en un despropósito la última finalidad que se persigue, consistente en lograr la protección anticipada en caso de que la suspensión resulte procedente.

2a./J. 124/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 166/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. 14 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.I.P. J/44 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL AUTO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE, DESDE UN INICIO, DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.", aprobada por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo II, septiembre de 2018, página 1777; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver la queja 104/2019.

Tesis de jurisprudencia 124/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

ASIGNACIÓN DE PARCELAS EN BOSQUES O SELVAS TROPICALES. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY AGRARIA, QUE ESTABLECE QUE SERÁ NULA DE PLENO DERECHO, NO VIOLA EL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA.

Tratándose del derecho de propiedad, es la Constitución Federal la que establece su función social como limitación, al disponer en el artículo 27 que el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público. En efecto, por una parte, si bien en la fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población y protege su propiedad sobre la tierra, también establece expresamente que será la ley la que fije los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela, de ahí que sea necesario acudir a lo previsto en la Ley Agraria para consultar los aspectos relativos a la delimitación y destino de las tierras ejidales. Por otra parte, en el párrafo tercero, la norma constitucional invocada impone modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público y el interés de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, para lo cual se deberán dictar medidas encaminadas a ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En este contexto, la limitante contenida en el artículo 59 de la Ley Agraria, al prever como nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales, no viola el derecho de propiedad sobre la tierra, porque está encaminada a la preservación del equilibrio ecológico y el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

2a. LV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 1299/2017. Ejido Paso de Perules, del Municipio de Guanajuato, Guanajuato. 28 de febrero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Amparo en revisión 813/2018. Jaime Humberto Álvarez Martínez. 30 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Amparo en revisión 95/2019. Renato Cottini Giroldo. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Raúl Carlos Díaz Colina.

Amparo en revisión 157/2019. Renato Cottini Giroldo. 12 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES. EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE EL PLAZO PARA QUE OPERE TRATÁNDOSE DE FIANZAS A FAVOR DE LA FEDERACIÓN CONSTITUIDAS PARA GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.

La disposición legal citada, al establecer que las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, respeta los principios de legalidad y de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque fija un plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, para levantar el acta referida, plazo que se estableció para que la autoridad no decidiera en forma arbitraria el inicio del relativo a la caducidad; por tanto, transcurrido el referido plazo aun sin que se hubiere levantado el acta de incumplimiento, inicia el de cinco años para que se extingan las facultades de la autoridad.

2a. LIII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 2215/2019. Fianzas Dorama, S.A. 7 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTOS COMPETENCIALES. CUANDO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA HUBIERA SIDO DICTADA POR UN JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO NO RESULTA APLICABLE EL CRITERIO DE COMPETENCIA RESIDUAL.

El criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.), relativo a que corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa conocer del recurso cuya litis estriba en analizar si la señalada como responsable tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, sólo resulta aplicable cuando la resolución impugnada se emite por un Juez de Distrito en materia mixta y determina la improcedencia del juicio en su integridad. Ello, porque de acuerdo con los diversos criterios sustentados en las jurisprudencias 2a./J. 23/2012 (10a.) y 2a./J. 24/2009, si la resolución recurrida se dictó por un Juez de Distrito especializado, el conocimiento del recurso respectivo le corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito, de la misma materia, al resultar inaplicable el criterio de competencia residual, en tanto que si se admitió parcialmente la demanda, la competencia del órgano jurisdiccional debe fijarse en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables respecto de las cuales resulte procedente el juicio.

2a. LIV/2019 (10a.)

Conflicto competencial 73/2019. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Décimo Séptimo en Materia de Trabajo y Décimo Noveno en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.), 2a./J. 23/2012 (10a.) y 2a./J. 24/2009 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de marzo de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1579; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1243 y Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA SALUD. EN MATERIA DE SALUD MENTAL, EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DEBE GARANTIZARSE SIN DISCRIMINACIÓN. En atención a los deberes previstos por el artículo 1o., párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los más altos estándares internacionales, se advierte que la obligación progresiva del derecho a la salud relativa al suministro de medicamentos implica, por lo menos, otorgarlos sin discriminación para todas las personas en general y, en particular, a los grupos vulnerables. Esta obligación no conlleva que cualquier medicamento que se solicite deba ser suministrado, sino que una vez que se decide que un medicamento es parte del cuadro básico, el Estado no puede negar de manera regresiva estos medicamentos a quien los requiera ni otorgarlos de forma discriminatoria. Por otro lado, derivado del deber de otorgarlos sin discriminación, para que una autoridad pueda válidamente excluir a un grupo de personas de la prestación de un servicio fundamental para la debida protección de la salud, no basta con que refiriera a preceptos jurídicos genéricos, sino que debe evidenciar en forma contundente que tal distinción tiene fundamento legal o que la diferencia en el trato y el servicio tiene un sustento objetivo y racional, pues de lo contrario es discriminatoria.

2a. LVII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 251/2016. Javier Ezra González Gómez. 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Impedido: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA SALUD MENTAL. DEBE PROTEGERSE DE MANERA INTEGRAL Y ELLO INCLUYE, CUANDO MENOS, EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA SU TRATAMIENTO. Del análisis conjunto de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12, numeral 2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se desprende que el Estado mexicano se encuentra obligado a crear las condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad. Asimismo, se advierte que una cuestión fundamental e inherente a la debida protección del derecho a la salud es que los servicios se presten de manera integral, lo que implica que se debe proporcionar un tratamiento adecuado y completo. En este sentido, la debida protección del derecho a la salud incluye, cuando

menos, el suministro de medicamentos básicos. Por otra parte, bajo la premisa de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte otorgan el mismo tratamiento normativo a la protección de la salud física y la mental, se puede concluir que el Estado está obligado a prestar los servicios de salud mental de manera integral y, específicamente, a suministrar los medicamentos básicos necesarios para su tratamiento.

2a. LVIII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 251/2016. Javier Ezra González Gómez. 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Impedido: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.

Para considerar que un individuo es una persona con discapacidad no es necesario que ésta se encuentre fehacientemente acreditada; por el contrario, cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina "enfermedad mental", "problema de salud mental", "padecimiento mental", "enfermedad psiquiátrica" o que presente una "deficiencia mental", ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad. En este sentido, gozan de un marco jurídico particular de protección en razón de su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico.

2a. LVI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 251/2016. Javier Ezra González Gómez. 15 de mayo de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Impedido: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE LAS PROMOVIDAS CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE INSTITUIR O REGULAR UN HABER O UNA PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA REPRESENTAR AL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE INSTITUIR O REGULAR UN HABER O PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA).

IV. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. OMISIÓN LEGISLATIVA DE INSTITUIR Y REGULAR UN HABER O PENSIÓN DE RETIRO PARA AQUÉLLOS.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE INSTITUIR O REGULAR UN HABER O PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2018. PODER JUDICIAL DE BAJA CALIFORNIA. 22 DE AGOSTO DE 2018. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al 22 de agosto de 2018, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 13/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California.

I. Antecedentes

1. Presentación de la demanda. El 22 de enero de 2018, el Poder Judicial de Baja California promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del mismo Estado.

2. En su demanda le atribuye una omisión legislativa en no instituir y regular el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en virtud de la cual se atenta contra la autonomía e independencia del Poder Judicial de Baja California, en contravención de los artículos 116, fracción III, y 127, fracciones IV y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuarto transitorio de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009.

3. Registro, turno y admisión de la demanda. El mismo día, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, registrarla con el número 13/2018 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. El 23 de enero de 2018, el Ministro instructor admitió la demanda ordenando emplazar a juicio al Poder Legislativo demandado para que formulase su contestación; finalmente, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.

5. Contestación a la demanda. El 10 de abril de 2018, el Poder Legislativo demandado dio contestación a la demanda.

6. En ésta reconoció la omisión que se le atribuye, pero negó que sea susceptible de afectar las atribuciones del Poder Judicial actor; por lo

mismo, estima que no se plantea un conflicto entre poderes en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General de la República.

7. En relación con los conceptos de invalidez afirma que son infundados, toda vez que no existe disposición constitucional que lo obligue a legislar en el sentido que pretende el Poder Judicial actor, ya que en la misma controversia constitucional 9/2004 que cita para fundar su pretensión, el Pleno de la Suprema Corte determinó que era potestativo otorgar el haber de retiro a los Magistrados cuando el periodo para el cual fueron nombrados no era de carácter vitalicio, mas no que fuera obligatorio, como se lee en la tesis jurisprudencial elaborada a partir de dicho precedente, de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN."¹

8. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el 24 de mayo de 2018 se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

9. **Radicación.** Una vez integrado el expediente, por auto de 25 de junio de 2018 se remitió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

¹ Tesis P./J. 44/2007: "Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1641, número de registro digital: 172525.

de la Nación para su radicación y resolución, la cual, por auto del día 3 de julio del mismo año se avocó a su conocimiento, ordenando remitir los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

II. Competencia

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 1o. de la ley reglamentaria,³ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con los puntos segundo, fracción I, a contrario sensu, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁵ ya que no se impugnan normas de carácter general.

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

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

"...

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

³ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁵ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea

III. Certeza y precisión de los actos reclamados

11. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁶ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

12. El Poder Judicial actor señaló como actos reclamados los siguientes:

"a) La omisión de instituir y regular un haber de retiro para los Magistrados numerarios del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, así como todas las consecuencias y efectos que produzcan o hubiesen producido dicha omisión absoluta.

"b) La omisión de dar trámite y concluir el proceso legislativo de la iniciativa de reforma al artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, presentada el día 4 de julio de 2014, por el H. Pleno de Magistrados del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, que pretende establecer en el marco constitucional local el derecho al haber de retiro y en su caso, expedirse la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial u otra norma materialmente legislativa las bases, mecanismos y periodicidad de su otorgamiento."⁷

13. De la transcripción se aprecia que el Poder Judicial actor le pretende atribuir dos omisiones al Poder Legislativo demandado: en el primer inciso, por no instituir el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California; en el segundo, por no concluir el proceso legislativo de la iniciativa que el mismo tribunal presentó a fin de incluir

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

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁶ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

⁷ Foja 2.

esta figura en el artículo 58 de la Constitución Política Local y, en su caso, legislar las bases, mecanismos y periodicidad de su otorgamiento.

14. Además, con motivo de la primera omisión, el Poder Judicial actor reclama "todas las consecuencias y efectos que produzcan o hubiesen producido", pero como no precisa cuáles son las primeras o en qué consisten los segundos, respecto de este reclamo se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,⁸ ya que de acuerdo con el artículo 22, fracciones IV y VII, del mismo ordenamiento,⁹ es un requisito de la demanda señalar cuáles son los actos impugnados y los conceptos de invalidez que se formulan en su contra, lo que no se puede considerar satisfecho en este caso porque se hace una manifestación genérica e imprecisa de los mismos. Por tanto, se debe sobreseer respecto de este reclamo con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, aplicando el criterio del Tribunal Pleno derivado del precedente de la controversia constitucional 54/2005, que se encuentra contenido en la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."¹⁰

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

⁹ "Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

¹⁰ Tesis P./J. 64/2009: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, número de registro digital: 166990.

15. Luego, en relación con las omisiones apuntadas, se suple la deficiencia de la demanda por disposición del artículo 40 de la ley reglamentaria,¹¹ ya que en ambos incisos plantea la misma omisión, la diferencia es que en el primero de ellos se formula de forma genérica, mientras que en el segundo se indican los ordenamientos que se tienen que reformar para regular el haber de retiro que pretende, pero en ambos casos se trata de lo mismo: una omisión por no instituir en la Constitución Política local el haber de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California y, consecuentemente, no regular en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California las bases, mecanismos y periodicidad de su otorgamiento.

16. Ahora, toda vez que el Poder Legislativo demandado reconoció la omisión que se le atribuye, la materia de la presente controversia constitucional se limita a su análisis. Lo anterior, en congruencia con el criterio del Tribunal Pleno derivado del precedente de la controversia constitucional 3/97, contenido en la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES."¹²

IV. Oportunidad

17. De acuerdo con la precisión realizada en el apartado anterior, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

18. Para estos efectos, se debe tener en cuenta que ni en la ley reglamentaria ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria

¹¹ "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

¹² Tesis P./J. 82/99: "De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, número de registro digital: 193445.

en la materia, en virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria,¹³ existe disposición específica para computar el plazo cuando se impugnen omisiones.

19. Por este motivo, en este tipo de casos se debe considerar que la oportunidad para presentar la demanda se actualiza de momento a momento mientras la omisión impugnada subsista, de conformidad con el criterio del Tribunal Pleno derivado de la controversia constitucional 10/2001, que se puede consultar en la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."¹⁴

20. Por tanto, si en la secuela procesal no se aportaron elementos para demostrar la existencia de las disposiciones que regulen el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, por el contrario, se reconoció la omisión apuntada, la demanda se presentó de forma oportuna.

V. Legitimación

21. Legitimación activa. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁵ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

¹³ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹⁴ Tesis P./J. 43/2003: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, número de registro digital: 183581.

¹⁵ "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."

22. En el caso, la demanda fue suscrita por el Magistrado Salvador Juan Ortiz Morales en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, personalidad que acreditó con el acta de sesión ordinaria del Pleno de dicho tribunal correspondiente al 7 de noviembre de 2017,¹⁶ en donde se puede apreciar que fue electo para ocupar dicho cargo por un periodo de tres años y que tomó la protesta de ley respectiva.

23. Por tanto, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 57 de la Constitución Política Local,¹⁷ dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Judicial de Baja California y promover la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24. Legitimación pasiva. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria,¹⁸ se les reconoció el carácter de parte demandada al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

25. En su representación comparecieron los diputados Raúl Castañeda Pomposo y Rocío López Gorosave, con el carácter de presidente y secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, lo que acreditaron con copia certificada del acta de sesión previa del Congreso del Estado de 1o. de diciembre de 2017,¹⁹ donde consta la elección de la mesa directiva que conducirá los trabajos del segundo periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Vigésima Segunda Legislatura del Estado de Baja California, en la cual se puede apreciar que fueron electos para ocupar tales cargo por el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 2017 al 31 de marzo de 2018.

26. De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política Local,²⁰ el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado y su representa-

¹⁶ Fojas 21 a 23.

¹⁷ "Artículo 57. El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.

"...

"La representación del Poder Judicial estará a cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la ley."

¹⁸ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

¹⁹ Fojas 183 a 189.

²⁰ "Artículo 13. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado."

ción, por disposición del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,²¹ recae en el presidente y secretario de su mesa directiva. Por tanto, dichos funcionarios cuentan con facultades para constatar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

VI. Causas de improcedencia

27. El Poder Legislativo demandado afirma que la omisión que se le atribuye no es susceptible de afectar las atribuciones del Poder Judicial actor porque no incide en la administración de justicia, sino sólo en los derechos laborales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, respecto de los cuales carece de interés legítimo para reclamar siguiendo el criterio que el Tribunal Pleno aplicó en controversia constitucional 32/2007, consultable en la tesis aislada, de rubro: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ES LA VÍA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTÍCULO 57, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL."²²

28. Por lo anterior, estima que no se plantea un conflicto entre poderes en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General de la República, dando lugar a la improcedencia de la controversia y, consecuentemente, a su sobreseimiento, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria.²³

²¹ "Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

²² Tesis P. LIII/2009: "La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la indicada garantía constitucional cuando se intenta contra la posible afectación de los derechos individuales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, porque su interés jurídico como individuos no necesariamente se identifica con el Poder Judicial como tal, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para resarcir derechos fundamentales de las personas titulares de dichos órganos, pues para ese tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo. Consecuentemente, si el artículo 57, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del Estado de Baja California establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia constituye un problema de derechos individuales y no uno de esferas de competencia, por lo que la alteración del estatus jurídico de estos funcionarios no puede traducirse en una merma al funcionamiento del Poder Judicial."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1254, número de registro digital: 165749.

²³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

29. Esta Segunda Sala desestima este motivo de improcedencia porque involucra el estudio del fondo del asunto, ya que no es posible determinar si es susceptible de generar una afectación en la esfera de atribuciones de la parte actora sin antes haber analizado la omisión impugnada a la luz de los conceptos de invalidez planteados, en congruencia con el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁴

VII. Estudio de fondo

30. Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria,²⁵ se procede a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

31. Por un lado, el Poder Judicial actor le atribuye una omisión al Poder Legislativo demandado por no instituir en la Constitución Política local el haber de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California y, consecuentemente, por no regular en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California las bases, mecanismos y periodicidad de su otorgamiento.

32. A su juicio, las omisiones legislativas apuntadas violan el principio de poderes que debe regir en las entidades federativas y, en concreto, la autonomía e independencia del Poder Judicial, ya que el Poder Legislativo demandado tiene la obligación de adecuar la Constitución Política Local para garantizar la estabilidad en el cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia

"...

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

²⁴ Tesis P./J. 92/99: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.

²⁵ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

del Estado por disposición de los artículos 116, fracción III, y 127, fracciones IV y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de regulación de salarios de servidores públicos publicada el 24 de agosto de 2009.

33. Por su parte, el Poder Legislativo demandado reconoció que no existe la figura del haber de retiro en el marco constitucional del Estado; sin embargo, afirma que la inactividad del Congreso no puede considerarse una omisión legislativa con relevancia constitucional para ser impugnada en esta vía, ya que para ello sería necesario la existencia de una disposición constitucional que lo obligue a legislar en el sentido que pretende el Poder Judicial actor; sin embargo, afirma que no existe tal disposición. Por este motivo considera que en el caso son aplicables los criterios de la Primera Sala de esta Suprema Corte que en materia de juicio de amparo contienen las tesis aisladas, de títulos y subtítulos siguientes: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO."²⁶ y "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD."²⁷

34. Aunado a lo anterior, sostiene que en el mismo precedente que citó el Poder Judicial actor para fundar su pretensión, refiriéndose a la controversia constitucional 9/2004, de la cual se elaboró la tesis jurisprudencial, de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS

²⁶ Tesis 1a. XX/2018 (10a.): "Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales."

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1100, número de registro digital: 2016424 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas.

²⁷ Tesis 1a. XVII/2018 (10a.): "Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones."

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1092, número de registro digital: 2016418 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas.

SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.",²⁸ el Pleno de la Suprema Corte determinó que era potestativo otorgar un haber de retiro a los Magistrados cuando el periodo para el cual fueron nombrados no es de carácter vitalicio, mas no que fuera obligatorio hacerlo. Lo anterior, aunado a que en su concepto no les debe corresponder prestación laboral alguna a los Magistrados al momento de concluir el cargo, ya que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política local no son considerados como trabajadores para efectos de la ley especial de la materia.

35. Contrario a los razonamientos del Poder Legislativo demandado, la omisión legislativa que se le atribuye no es potestativa, ya que se trata de una obligación derivada de una disposición de carácter constitucional y, por lo mismo, no pugna con el criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte.

36. Cabe recordar que la redacción original del artículo 116 de la Constitución General de la República sólo contenía la facultad del Congreso de la Unión para aprobar los convenios que suscribieran los Estados de forma amistosa sobre sus respectivos límites. No fue sino hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987 que se introdujo en su texto el régimen interior que deben observar los Estados. Así, en sus distintas fracciones se establecieron las precisiones para cada uno de los poderes en los que se divide el Poder Público en los Estados y, en específico, en la fracción III, lo atinente al Judicial, sin que su redacción haya sufrido modificación sustancial alguna al día de hoy, exceptuando el párrafo tercero, como se desprende de su lectura:

"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

²⁸ Tesis P./J. 44/2007: "Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1641, número de registro digital: 172525.

estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

37. De acuerdo con el propio órgano reformador, esta fracción se creó ex profeso para obligar a los Estados a garantizar la independencia de los Magistrados y Jueces en cada una de las constituciones y leyes orgánicas locales, otorgándoles a las Legislaturas de los Estados un plazo de un año para realizar estas adecuaciones correspondientes, como se puede confirmar con la lectura del segundo artículo transitorio del decreto:

"Segundo. Las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto."

38. Por tanto, si al día de hoy una Legislatura no ha cumplido con este mandato constitucional, entonces está incurriendo en una omisión legislativa absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio, de acuerdo con la clasificación que el Tribunal Pleno hizo en la controversia constitucional 14/2005 y de la cual se elaboró la tesis jurisprudencial «P./J. 11/2006», de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS."

39. Consecuentemente, si el Poder Legislativo en el Estado de Baja California se deposita en el Congreso del Estado de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política Local, entonces la obligación de garantizar la independencia de los Magistrados y Jueces en su constitución y en la ley orgánica respectiva es atribuible al mismo.

40. Sin que sea obstáculo la modificación que sufrió el tercer párrafo de dicha fracción con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, ya que ésta sólo incidió en los requisitos que deben reunir los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, no así en el resto de su contenido.

41. Ahora, el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal ha sido interpretado por la Suprema Corte en diversos precedentes, en los cuales se han destacado cada una de las garantías de la independencia judicial que se desprenden de dicha fracción.

42. Para el presente asunto reviste especial interés la controversia constitucional 9/2004, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco,²⁹ en la cual el Tribunal Pleno reconoció la autonomía que gozan los Estados para decidir sobre la integración y el funcionamiento de sus Poderes Judiciales.

43. En dicho precedente, si bien se reconoció la amplia libertad de configuración respecto de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, lo cierto es que el Tribunal Pleno nunca manifestó que dicha libertad de configuración fuera absoluta, por el contrario, precisó que los Estados deben respetar la estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial, en específico, con el establecimiento de un periodo

²⁹ Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Fecha de resolución 23 de octubre de 2006. Mayoría de seis votos.

razonable para el ejercicio del cargo y, en caso de que el periodo no fuera vitalicio, con un haber por retiro, tal y como se desprende de la siguientes consideración de la sentencia en cuestión:

"En este tenor, **los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento del Poder Judicial, lo que implica una amplia libertad de configuración de sus sistemas de nombramiento y ratificación, siempre y cuando éstos respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial**, lo que puede concretarse en los parámetros siguientes:

"a) Que se establezca un periodo razonable, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio, o bien, de primer nombramiento y ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado;

"b) Que, en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, mismo que determinarán los Congresos Estatales.

"c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial.

"d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa que lo justifique."³⁰

44. En el caso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución del Estado de Baja California, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado se ubican en el supuesto señalado por el inciso *b*) transcrito, al ser nombrados por un periodo de 6 años con posibilidad de ratificación, lo que conllevaría el otorgamiento de un haber de retiro al término del cargo en atención a dicho precedente. Sin embargo, la porción transcrita ha sido descontextualizada por el Poder Legislativo demandado con una interpretación gramatical en la parte que señala "pueda otorgarse un haber por retiro", aprovechando la ambigüedad que existe en el verbo "pueda", de tal forma que se entienda que es potestativo para las Legislaturas de los Estados otorgar el haber de retiro; sin embargo, lo anterior es incorrecto, ya que en esta parte de la sentencia la posibilidad no se expresa en relación con la atribución del Poder Legislativo, sino en relación con los Magistrados que concluyen el cargo cuando su nombramiento no es vitalicio.

³⁰ Páginas 144 y 145 de la sentencia de la controversia constitucional 9/2004.

45. Este criterio se reiteró en la controversia constitucional 25/2008, también promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco. En ésta, el Tribunal Pleno resolvió que en los casos en que el periodo de nombramiento de los Magistrados no fuera vitalicio, se debía garantizar un haber de retiro determinado por el Congreso del Estado, además de que dicho haber no permite distinciones entre los Magistrados que han sido designados, sino que corresponde a todos ellos por igual, por tratarse de un elemento inherente al cargo.

46. Incluso, en este último precedente, el Pleno determinó que, aun cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco establecían el haber de retiro, ninguna norma local fijaba las bases, mecanismos y periodicidad para su otorgamiento, cuestión que resulta contraria al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de sus funciones, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro y en qué momento lo recibirán.

47. En este sentido, se señaló que la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales locales se cumple cuando los juzgadores gozan de estabilidad y seguridad en sus cargos, mismas que pueden concretarse mediante la certeza de recibir, al final del periodo de su gestión, un haber de retiro determinado por los Congresos Estatales, parámetro que en el referido caso no se observaba, dada la ausencia de normas que regulasen su entrega.

48. Así, se concluyó que el haber de retiro forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de Magistrado para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional, como se desprende de las tesis jurisprudenciales que se elaboraron a partir este último precedente, de rubros siguientes: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³¹ y "MAGISTRADOS DEL SUPREMO

³¹ Tesis P./J. 112/2010: "Del penúltimo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del numeral 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, se advierte que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia tendrán derecho a un haber por retiro, no obstante, si bien es cierto que el referido artículo 61 establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado fijará el haber a que tendrán derecho los Magistrados que se retiren forzosa o voluntariamente, también lo es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra ley local fijan las bases, mecanismo y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el artículo 116, fracción III, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de 17 años, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro ni del momento en el cual lo recibirán."

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTICULO 61, PARRAFO PENULTIMO, DE LA CONSTITUCION DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SOLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL.³²

49. Por otra parte, al resolver la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, el Pleno determinó que el haber de retiro de los Magistrados no forma parte de su remuneración y que es un concepto diferente y específico que debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido, tal como quedó plasmado en la tesis jurisprudencial «P./J. 28/2012», de rubro: "HABER DE RETIRO. ES VÁLIDO FACULTAR AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SI ASÍ LO PREVÉN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS."³³

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2815, número de registro digital: 163090.

³² Tesis P./J. 111/2010: "El citado precepto, al prever la entrega del haber por retiro a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco que se retiren de manera forzosa o voluntaria, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución Local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007 de rubro: 'ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACION.', dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2814, número de registro digital: 163091.

³³ Tesis P./J. 28/2012: "Acorde con el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el haber de retiro de los Magistrados y Jueces locales debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa, por lo que cuando ha sido establecido en la Constitución Local, como parte de los elementos y componentes de la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia respectivo y, por ende, de la independencia judicial, es válido que la Ley Orgánica correspondiente determine sólo algunos referentes y habilite al órgano de gobierno del Poder Judicial del Estado para regular lo relativo a su otorgamiento y cálculo."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 516, número de registro digital: 2001922.

50. Lo mismo se reprodujo en la controversia constitucional 18/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en donde se condenó al Congreso de Nuevo León porque no existían normas que regulasen el haber de retiro de los Magistrados, a pesar de que existía iniciativas de reforma para ello.

51. Con base en los razonamientos apuntados, se considera que el haber de retiro constituye un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional y, al no existir a la fecha de resolución de esta controversia normas legislativas que regulen el haber de retiro, asiste la razón al Poder Judicial actor, ya que ni en la Constitución Política del Estado de Baja California ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial actor, ni en ninguna otra ley local, se fijan las bases y lineamientos para el otorgamiento del haber de retiro, lo que vulnera el contenido del artículo 116, fracción III, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo de los Magistrados locales, ni se asegura la independencia judicial.

52. No se soslaya que también en este caso existen iniciativas de reforma que contemplan la regulación del haber de retiro; sin embargo, la omisión legislativa que aduce el Poder Judicial de Baja California subsiste mientras tales normas no existen.

VIII. Efectos

53. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,³⁴ se procede a fijar los efectos de esta resolución.

54. Del análisis sistemático del precepto referido, se sigue que en la resolución se deberán establecer con toda precisión sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla y, en su caso, las normas a las cuales deba extenderse la invalidez del precepto o preceptos declarados inconstitucionales por depender su validez de la propia norma invalidada.

55. Así pues, respecto de la ausencia de regulación del haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Congreso de Baja California deberá emitir las normas correspondientes durante el próximo

³⁴ "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. ..."

periodo ordinario de sesiones; en la inteligencia de que los efectos de esta sentencia se surtirán a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al referido Congreso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la existencia de la omisión atribuida al Congreso del Estado de Baja California, consistente en la falta de regulación del haber de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa; en la inteligencia de que los efectos de esta sentencia se surtirán a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al referido Congreso.

TERCERO.—El Congreso del Estado de Baja California deberá emitir las normas correspondientes durante el próximo periodo ordinario de sesiones.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a la procedencia relativa a la presente controversia constitucional, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Votaron en contra los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos.

En cuanto al fondo del asunto, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. La Ministra Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de las consideraciones.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 11/2006 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE NOTIFICACIÓN AL SÍNDICO MUNICIPAL DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO [INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 57, FRACCIONES X Y XXI, NUMERAL 3, 106, FRACCIÓN IV, 125, FRACCIÓN VIII, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA; 55, 56, FRACCIÓN III, 59, FRACCIONES IV Y V, 60, 223, 223 BIS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE PUEBLA, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 56, 58, 59, 62, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA].

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU IMPROCEDENCIA POR LITISPENDENCIA NO SE ACTUALIZA POR LA EXISTENCIA DE UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS MISMOS ACTOS, SI EL ACTOR Y LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SON DIVERSOS.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.

VI. SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL. LA OMISSION DE EMPLAZAMIENTO AL AYUNTAMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 14, EN RELACIÓN CON EL 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VII. SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO QUE PUEDE AFECTAR AL AYUNTAMIENTO DEBE REALIZARSE EN FORMA PERSONAL POR CONDUCTO DEL SÍNDICO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE TIENE EFECTOS RESPECTO DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DE TODO LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES NÚMERO P.A. 124/2016 EN CONTRA DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE TEHUACÁN, PUEBLA).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ MEDIANTE LA CUAL LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, DEBERÁ PROCEDER, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, A ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES, DANDO LA INTERVENCIÓN QUE CORRESPONDE AL AYUNTAMIENTO ACTOR, POR CONDUCTO DEL SÍNDICO Y DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL (PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES NÚMERO P.A. 124/2016 EN CONTRA DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE TEHUACÁN, PUEBLA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/2017. MUNICIPIO DE TEHUACAN, PUEBLA. 29 DE AGOSTO DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTES: JAVIER LAYNEZ POTISEK Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** El dos de enero de dos mil diecisiete, se recibió en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito de Miguel Ángel Romero Calderón, quien se ostentó como síndico del Municipio de Tehuacán, Puebla, por el cual promovió juicio de controversia constitucional en contra del Congreso de la entidad, la Comisión Inspector de la Auditoría Superior, así como la Auditoría Superior, estos últimos dependientes del citado órgano legislativo, con el objeto de controvertir los actos y omisiones siguientes:

"1. El decreto publicado con fecha nueve de septiembre de dos mil dieciséis por el cual autoriza a la Auditoría Superior del Estado de Puebla, inicie y sustancie procedimiento administrativo de determinación de responsabili-

dades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, en su carácter de Presidenta Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, administración 2014-2018, por el periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce; y a consecuencia de ello reclamo:

"a) La omisión de notificación o intervención al síndico municipal del Ayuntamiento Constitucional Municipal de Tehuacán, Puebla a dicho procedimiento.

"b) Todo el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, en su carácter de Presidenta Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, administración 2014-2018, por el periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, seguido en su contra ante la omisión de la notificación o intervención al síndico municipal del Ayuntamiento Constitucional Municipal de Tehuacán, Puebla a dicho procedimiento.

"2. El dictamen con minuta de decreto presentado por la Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, relativo a la resolución de fondo para imponer sanciones administrativas por la revisión y fiscalización de la cuenta pública del honorable Ayuntamiento del Municipio de Tehuacán, Puebla, respecto del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, en su carácter de Presidenta Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, administración 2014-2018, por el periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce; mismo que se aprobó en la orden del día de la sesión pública ordinaria celebrada por la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla el día quince de diciembre de dos mil dieciséis.

"3. El hecho inminente de la destitución e inhabilitación por un periodo de doce años con motivo de la ejecución de la resolución de fondo para imponer sanciones administrativas por la revisión y fiscalización de la cuenta pública del honorable Ayuntamiento del Municipio de Tehuacán, Puebla, dictada dentro procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, en su carácter de Presidenta Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, administración 2014-2018, por el periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, ante la falta de notificación o intervención al síndico municipal del Ayuntamiento Constitucional Municipal de Tehuacán, Puebla de un acto inminente que afecta al Municipio actor, como lo es la destitución definitiva e inhabilitación del presidente municipal, miembro del Ayun-

tamiento al cual represento legalmente, por violación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto del procedimiento citado seguido en contra de la presidenta municipal constitucional de Tehuacán, Puebla, periodo 2014-2018, y en el cual se pretende afectar y restringir facultades y prerrogativas establecidas a favor del Municipio contenidas en el ya citado artículo de la Ley Fundamental.

"4. La ejecución de la destitución de la presidenta municipal, miembro del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Tehuacán, Puebla, periodo 2014-2018, sin que previamente se haya sustanciado y realizado el procedimiento de revocación de mandato popular consignado en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala como única forma de separación o remoción del cargo de un funcionario público electo mediante el voto popular como los son presidente municipal, síndico y regidores.

"...

"CUARTO.—Se solicita se declare la inconstitucionalidad de los preceptos que contienen las normas generales que a continuación se señalan:

"a) Artículos: 57, fracciones X y XXI, número 3, 106, fracción IV, 125, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

"b) Artículos: 55, 56, fracción III, 59, fracciones IV y V, 60, 223 y 223 Bis de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla.

"c) Artículos: 56, 58, 59, 62, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Puebla."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En síntesis, los antecedentes narrados por el Municipio actor son los siguientes:

1. La Auditoría Superior del Estado inició un proceso de fiscalización en contra de la administración pública del Ayuntamiento de Tehuacán, por el periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, de conformidad con el artículo 114 de la Constitución del Estado de Puebla; fiscalización y resultados que bajo protesta de decir verdad no se le hicieron del conocimiento al representante legal del Ayuntamiento, ni a la presidenta de dicho órgano.

2. De manera sorpresiva y por publicaciones en diferentes medios de comunicación, el quince de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo cono-

cimiento que se impuso una sanción por los resultados de la fiscalización a la cuenta pública del Municipio, por lo que hasta ese momento se desconocían de manera específica los motivos por los cuales se determinaron las sanciones respectivas, a pesar de que no se notificó formalmente al cuerpo colegiado como órgano de gobierno, dentro del procedimiento de fiscalización, mucho menos, dentro de un procedimiento de determinación de responsabilidades seguido en contra de uno de los integrantes del Ayuntamiento de Tehuacán.

3. Lo anterior cobra relevancia con el hecho contenido en el punto 14 de la orden del día de la sesión ordinaria de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, de quince de diciembre de dos mil dieciséis, aprobada también en esa fecha, en la cual se contempla la resolución de fondo para imponer sanciones administrativas por la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Municipio de Tehuacán, respecto del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades en contra de Ernestina Fernández Méndez, en su carácter de presidenta municipal.

4. De lo anterior nace el temor fundado de la inminente ejecución consistente en la destitución de la presidenta municipal, sanción derivada de un procedimiento de responsabilidades, del cual, el Ayuntamiento de Tehuacán no ha sido emplazado formalmente a través del síndico representante legal del Ayuntamiento; aunado a que no se ha sustanciado ni realizado el procedimiento de revocación de mandato popular consignado en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que señala como única forma de separación o remoción del cargo de un funcionario público electo mediante el voto popular como los son la presidenta municipal, síndico y regidores.

TERCERO.—Preceptos constitucionales señalados como violados y síntesis de los conceptos de invalidez. El actor señaló como violados los artículos 14 y 16, en relación con el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- Afectación a la libertad, legitimidad, integración democrática y autonomía del Municipio, garantizados en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El párrafo tercero del artículo 115 constitucional, establece que las Legislaturas Locales tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siendo evidente que tales supuestos causan una afectación al Ayuntamiento; no obstante, dicha afectación se puede generar de distintas maneras: a) Actos

que afectan al Ayuntamiento en su integridad, como sería la declaración de suspensión o desaparición del Municipio, puesto que tales sanciones van dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes en lo particular, impidiéndole de esta forma continuar con el cumplimiento de sus atribuciones; y, b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento, como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en este caso, la sanción recae en uno de sus miembros, en tanto que el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local, destacando que para que pueda afectarse al Ayuntamiento, en cualquiera de las hipótesis señaladas, las Legislaturas Estatales deben cumplir con requisitos tales como que la ley deberá prever las causas graves para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o para suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes de elección popular que gozan de una protección constitucional para su remoción o destitución, en términos del artículo 115, fracción I, constitucional.

- En relación con los mencionados requisitos, es de destacar que previo a la emisión del acto, se debe otorgar al Ayuntamiento la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, además de que el acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, debe ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

- La prerrogativa principal de los Ayuntamientos, es la salvaguarda de su integración y de continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, puesto que son el resultado de un proceso de elección popular directa, teniendo como resultado que la comunidad municipal otorga un mandato político, el cual debe ser respetado. Luego, si en el caso, el Congreso del Estado de Puebla ha sancionado administrativamente a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, es innegable que dicho acto afecta al Municipio actor en el ejercicio de sus atribuciones, y trasciende a su integración, dado que en el procedimiento que se le siguió no se sustanciaron ni cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, siendo esta última forma, el medio constitucional y legal por el cual un miembro de un Ayuntamiento puede efectivamente ser removido de su cargo.

- Al respecto, resulta aplicable el criterio «P/J. 115/2004», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE

MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO."

- Se priva al Ayuntamiento de su derecho de audiencia y defensa, al omitir notificársele la fiscalización a su administración pública, así como al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, violentando así las formalidades esenciales del procedimiento previstas en los artículos 68 y 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

- Las autoridades demandadas pretenden sancionar a un integrante constitucional del Ayuntamiento, sin que previamente realicen el procedimiento a que se refiere la fracción I del artículo 68, así como el diverso numeral 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; es decir, sin que se haya realizado un procedimiento de revocación de mandato, otorgando la correspondiente intervención al síndico municipal, con lo cual se dejan de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

- La autonomía constitucional en favor de los Municipios relativa a que administren libremente su hacienda, por conducto de sus Ayuntamientos, y si ésta es motivo de observaciones, el órgano de gobierno debe estar enterado del resultado de la revisión; además, dicha autonomía significa conocer el resultado de la revisión, así como ser emplazados dentro del o los procedimientos de responsabilidades que se sigan en contra de los integrantes del Ayuntamiento, por conducto del síndico municipal, ello con base en las facultades y obligaciones previstas en el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, ya que de lo contrario se estarían vulnerando los intereses del cuerpo colegiado.

CUARTO.—**Radicación y admisión.** Por acuerdo de cinco de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 2/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Por auto de once de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor **admitió** la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la Auditoría Superior del Congreso, todos del Estado de Puebla, pero no así a la Comisión Inspector de la Auditoría Superior de dicha entidad por ser ésta un órgano subordinado de dicha dependencia. En el mismo acuerdo, ordenó integrar el cuaderno incidental respectivo; en este último, mediante acuerdo de la misma fecha, **concedió** la suspensión solicitada, para que el Congreso del Estado de Puebla por sí, o a través de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior Estatal, se abstuviera de ejecutar la resolución

de destitución e inhabilitación que, en su caso, pudiera dictarse dentro del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades a que alude el Municipio actor.

QUINTO.—**Contestación a la demanda.**

1. Poder Legislativo del Estado de Puebla. El director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, en representación del Poder Legislativo, formuló su respuesta en los siguientes términos:

- Es cierto que el Quincuagésimo Noveno Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, autorizó a la Auditoría Superior del Estado, iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, presidenta municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, en la administración 2014-2018.

- No es cierta la omisión de notificación o intervención al síndico municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, toda vez que el Congreso instruyó a la Auditoría Superior del Estado a notificarle las presuntas irregularidades señaladas en el mismo decreto.

- Es cierto que el Congreso del Estado participa en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez.

- No existe obligación de notificar al síndico municipal, debido a que es un procedimiento seguido en contra de la presidenta municipal y no en contra del Ayuntamiento, como tal, ya que en términos de lo previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, los presidentes municipales podrán designar un representante para que esté presente en la audiencia a que se refiere el artículo 68 de la citada ley por lo que no existe obligación de notificar al síndico municipal.

- Es cierta la participación del Congreso del Estado en la resolución definitiva del procedimiento administrativo, que fue emitida en el decreto de quince de diciembre de dos mil dieciséis, dado que es una de las autoridades competentes para sustanciar y resolver el procedimiento conforme a la ley de la materia.

- Es cierto el acto que se reclama al Congreso, pero como un hecho inminente y futuro, ya que en el momento procesal oportuno, esta soberanía tendrá la participación que conforme a derecho le corresponda en la ejecución de la destitución de la presidenta municipal. En el mismo sentido, la destitu-

ción se realizará en términos de lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal y no como el actor sostiene que la ejecución de la destitución deba llevarse conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Ley Fundamental.

- Se actualiza la causa de improcedencia, la cual genera el sobreseimiento en el presente asunto, en términos de lo señalado en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Esto es así, porque el actor no tiene razón en impugnar el decreto publicado el 9 de septiembre de 2016 por el que se autoriza a la Auditoría Superior del Estado de Puebla a iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la presidenta municipal, mismo que le fue notificado el 29 de septiembre de 2016, tanto a la presidenta municipal como al Ayuntamiento de Tehuacán, de conformidad con el artículo 54 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, de aplicación supletoria a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en términos de su artículo 48.

- En ese tenor, si el Ayuntamiento de Tehuacán estuvo notificado del inicio de la sustanciación así como de la resolución del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, particularmente la fecha para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 68, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, es indudable que tuvo conocimiento de los actos, cuya invalidez demanda en la presente controversia, desde el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, en el entendido de que sesionó en forma colegiada respecto de dichos actos, el cinco de octubre de dos mil dieciséis.

- En otro aspecto, la presidenta municipal promovió demanda de amparo radicada bajo el expediente número *****, del que se encuentra conociendo el Juzgado Sexto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa, de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, así como el incidente de suspensión respectivo derivado de dicho juicio, existiendo identidad con la presente controversia constitucional, en cuanto a las autoridades responsables y/o demandadas así como en los actos impugnados.

- Respecto del artículo 57, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Puebla, es importante precisar que no es aplicable al presente caso, debido a que este artículo establece las facultades del Congreso del Estado para nombrar y remover a los servidores públicos que por ley le correspondan, entre ellos al titular de la Auditoría Superior del Estado.

- La fracción XXI, número 3 del artículo 57, en relación con el diverso 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se re-

fieren a la suspensión o revocación de mandato de uno de los miembros de un Ayuntamiento, disposiciones constitucionales que no son aplicables a la presente litis, ya que dichos dispositivos se refieren a la destitución de la presidenta municipal.

- El artículo 125, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, tiene su fundamento en el diverso 113 de la Constitución Federal (conforme al texto aplicable, previo a la reforma en materia de combate a la corrupción).

- La actuación de esta soberanía fue en ejercicio de las facultades relativas al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y para resaltar la distinción entre unas y otras facultades, se cita en lo conducente el criterio «XI.1o.A.T.41 A (10a.)», siguiente: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)."

- En el Estado de Puebla, el procedimiento de determinación de responsabilidades, es un procedimiento que se sigue en contra de servidores públicos y se encuentra regulado en una ley específica en la materia, que es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; en ese tenor, las sanciones de inhabilitación y destitución se determinaron respecto de la presidenta municipal en funciones, con motivo de un procedimiento administrativo, sanciones cuya imposición compete al Congreso del Estado con fundamento en las atribuciones previstas en el artículo 113 de la Constitución Federal, no así de las atribuciones indicadas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, del mismo ordenamiento constitucional, luego entonces no se está en presencia de un asunto que implique la invasión de competencia constitucional alguna.

- No resulta aplicable la tesis «P/J. 115/2005», invocada por el Municipio actor, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A UN AYUNTAMIENTO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA, SEGUIDO EN CONTRA DE SU PRESIDENTE MUNICIPAL, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 14, EN RELACIÓN CON EL 115, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS)." porque son supuestos distintos.

2. Contestación de la demanda. Auditoría Superior del Estado de Puebla. El director general jurídico en representación de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, formuló su contestación en los siguientes términos:

- Es cierto que la Dirección Jurídica Contenciosa de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, previa autorización del Congreso del Estado, con-

tenida en el decreto de veintinueve de julio de dos mil dieciséis, inició y sustanció el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la presidenta municipal de Tehuacán, pero no es cierto que el citado procedimiento se haya seguido sin estar notificado el Ayuntamiento, como cuerpo colegiado y órgano de gobierno, pues su participación en un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se encuentra prevista en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

- Es cierta la participación que en su momento tendrá la Dirección Jurídica Contenciosa de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, pues conforme a lo previsto en los artículos 30, fracciones II, VII, y XIII, así como en el 2 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado, la Dirección Jurídica Contenciosa será la competente para promover ante las instancias competentes la ejecución de la resolución definitiva; sin embargo, no es cierto que la promoción de ejecución de dos de las sanciones impuestas a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, concretamente la inhabilitación y la destitución de su cargo, vulnere el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mucho menos que con ello se puedan afectar o restringir las facultades y prerrogativas del Municipio, establecidas en dicho artículo.

- Es cierto que el juzgador debe privilegiar justamente la fecha en que el actor señale que tuvo conocimiento del acto impugnado, pero ello es siempre que de autos no se desprenda que hubiera tenido conocimiento fehaciente del mismo, en un momento que no coincide con la fecha que él aduce. En el caso, el Ayuntamiento de Tehuacán, sostiene que no fue notificado del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades que se siguió en contra de la presidenta municipal y que se enteró hasta el quince de diciembre de dos mil dieciséis por diversos medios de comunicación en los cuales se hacía referencia a la sanción impuesta; no obstante, de las constancias que integran el procedimiento administrativo, se desprenden medios de convicción que permiten determinar que el Ayuntamiento tuvo conocimiento desde el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis e incluso el cinco de octubre de dos mil dieciséis el Cabildo celebró sesión en la que de manera colegiada tuvo conocimiento del procedimiento respectivo. En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Así, de las constancias que acreditan las notificaciones de los documentos oficiales referidos, se aprecia claramente que obran los sellos de re-

cibido de fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis de la Secretaría General del Ayuntamiento de Tehuacán.

- También es conveniente precisar que en el Estado de Puebla, la intervención de un Ayuntamiento en los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades que se siguen en contra de alguno de sus miembros, se da a través de un representante que puede designar indistintamente el presidente municipal o el titular de la Unidad Administrativa correspondiente del Ayuntamiento que se trate, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, por lo que, el Ayuntamiento sí puede intervenir si así lo desea, pero a través del representante que el presidente municipal designa para tal efecto. Por tanto, en los Municipios del Estado de Puebla, el síndico municipal no es quien representa al Ayuntamiento en los Procedimientos Administrativos de Determinación de Responsabilidades, ya que el síndico únicamente representa a los Ayuntamientos en procedimientos judiciales y éste no es el caso.

- Por todo lo anterior, se estima que la demanda de controversia constitucional fue presentada por el síndico municipal de manera extemporánea, señalando para ello que, las reglas sobre el cómputo del plazo establecidas en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, para el caso de impugnación de actos, privilegian en todos los casos un elemento central, consistente en el momento en que el actor adquiere conocimiento del acto impugnado.

- Se considera que la Auditoría Superior del Estado de Puebla carece de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, lo que actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 10, fracción II, de la citada ley, por ser un órgano que carece de autonomía técnica o de gestión.

- Por lo que es conveniente precisar que en el Estado de Puebla, el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, como su nombre lo indica, es un procedimiento que se sigue en contra de servidores públicos, el cual se encuentra regulado en una ley específica, que es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, principalmente, en sus artículos 3, fracción I, 49, 51, fracción II, 56, 58, 62, fracción III, 68 y 70. Y por lo que hace a la competencia de la Auditoría Superior del Estado dentro del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se encuentra regulado en el artículo 45 de la Ley de Fiscalización Supe-

rior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, así como en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado aplicable al procedimiento señalado. Por ello, destaca que el actuar del área competente de la Auditoría Superior del Estado dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de la presidenta municipal, no gozó de autonomía, pues en todo momento su actuar se encontró supeditado a las determinaciones del honorable Congreso del Estado, conforme a las disposiciones legales que rigen ese procedimiento y, por ende, a los decretos emitidos por el referido órgano legislativo de fechas veintinueve de julio de dos mil dieciséis y quince de diciembre de dos mil dieciséis.

- Desde esta perspectiva, destaca que la Auditoría Superior, en la controversia que nos ocupa, no es un órgano originario del Estado, sino derivado y que el actuar que se reclama de dicha Auditoría en la controversia constitucional, no gozó de autonomía con respecto del Congreso del Estado de Puebla, por tratarse de actos relacionados con un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, de ahí que carezca de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

- Al dar respuesta a los hechos, niega que el Ayuntamiento de Tehuacán, no haya tenido conocimiento del procedimiento de fiscalización, ya que, al haber sido notificado del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, tuvo en todo momento la intervención que establece el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que invoca el actor.

- En cuanto a la posible ejecución de la destitución de la presidenta municipal, es cierta la participación que en su momento tendrá la Dirección Jurídica Contenciosa de la Auditoría Superior del Estado.

- Respecto a lo que afirma la parte actora, de que la revocación de mandato popular consignado en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la única forma de separación o remoción del cargo de un funcionario público electo mediante el voto popular, debe negarse dicha afirmación, pues las responsabilidades de los servidores públicos, derivadas del artículo 113 de la citada Constitución, también pueden dar lugar al cese de cualquier cargo público, mientras en el Estado de Puebla la sanción de destitución impuesta como sanción en un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se encuentra prevista en el artículo 58, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

- De esta manera, las sanciones de inhabilitación y destitución, se determinaron respecto de la presidenta municipal en funciones Ernestina Fernández Méndez, con motivo de un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, sanciones, cuya imposición compete al Congreso del Estado con motivo de las atribuciones que el artículo 113 de la Constitución Federal ha otorgado a las Legislaturas Locales, en materia de responsabilidades de servidores públicos, no así, de las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, del ordenamiento constitucional, tomando en cuenta lo anterior no se está en la presencia de un asunto que implique invasión de competencia alguna.

- Es conveniente precisar que en el Estado de Puebla, la intervención de un Ayuntamiento en los Procedimientos Administrativos de Determinación de Responsabilidades que se siguen en contra de alguno de sus miembros, se da a través de un representante que puede designar indistintamente el presidente municipal o el titular de la unidad administrativa correspondiente del Ayuntamiento que se trate, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, de ahí que sea posible afirmar que en los Municipios del Estado de Puebla, el síndico municipal no es quien representa al Ayuntamiento en procedimientos de responsabilidades, materia de la presente controversia, sino el presidente municipal, pues el síndico municipal, sólo representa a los Ayuntamientos en los procedimientos judiciales que enfrente el Ayuntamiento.

- En ese tenor, si el Ayuntamiento de Tehuacán estuvo notificado del inicio, de la sustanciación y de la resolución del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, así como de la fecha para el desahogo de la audiencia, es indudable que tuvo conocimiento desde el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis y pese a ello, decidió no apersonarse, ni intervenir en el citado procedimiento.

- La tesis invocada por el actor en su segundo concepto de invalidez, debe analizarse a la luz del supuesto, materia de la presente controversia y de las disposiciones normativas aplicables en el Estado de Puebla, «P./J. 14/99»: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO).", ya que se refiere a supuestos distintos a los que son materia de la presente controversia.

3. El Poder Ejecutivo formuló su respuesta en los siguientes términos:

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria. Ello porque el Ayuntamiento actor no expresa ninguna razón o fundamento jurídico para impugnar los artículos que tilda de inconstitucionales, además, omite expresar razonamientos, al menos indiciarios, de su causa de pedir, con los que justifique que las normas combatidas son contrarias a la esfera competencial, establecida en su favor en la Constitución Federal, por tanto, debe sobreseerse la presente controversia constitucional conforme a la jurisprudencia «P. VI/2011», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

- Para que proceda una controversia constitucional, es necesario que la violación constitucional que se arguya respecto de diversos actos o normas, esté relacionada con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, acotando los conflictos a estudiar a aquellos que se refieran a la invasión, vulneración o afectación de las esferas competenciales derivadas del Texto Constitucional; de esta manera, de los conceptos de invalidez argumentados por el actor no es posible identificar cuáles son las razones por las que considera que con ellas se invaden facultades exclusivas del Municipio.

- No existe disposición constitucional que disponga, como lo argumenta el Ayuntamiento, que éste deba tener intervención en los procedimientos de responsabilidad administrativa que se sigan en contra de los servidores públicos municipales.

- También se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 20, fracción II, del mismo ordenamiento, ya que se encuentra pendiente de resolución el juicio de amparo número ***** del que conoce el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa, de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

- El Municipio actor confunde los procedimientos que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan la actuación de los servidores públicos municipales.

- No existe disposición constitucional que le conceda la competencia que reclama para intervenir en el procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de la presidenta municipal del Ayuntamiento actor.

- En conclusión, la promulgación de las disposiciones, cuya invalidez se reclama fue ejecutada en apego a la norma constitucional y demás disposiciones aplicables; en tanto que los argumentos del accionante en los que soporta su solicitud son improcedentes.

SEXTO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular el pedimento respectivo, ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—Audiencia. Agotado el trámite correspondiente, el veintidós de junio de dos mil diecisiete¹ se realizó la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² en la cual, de conformidad con el diverso 34 del propio ordenamiento, se relacionaron las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas, se tuvieron por presentados los alegatos del poder actor y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—Radicación a la Sala. En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 1 de

¹ Fojas 787 a 789 del expediente principal correspondiente a la controversia constitucional 2/2017.

² En adelante la ley reglamentaria

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

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

"...

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

la ley reglamentaria de la materia;⁴ 10, fracción I,⁵ y 11, fracción V,⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁷ y tercero⁸ del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Tehuacán y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Auditoría Superior de ese órgano legislativo, todos del Estado de Puebla; en el entendido de que se trata de una impugnación que versa sobre actos u omisiones dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidades seguido en contra de uno de sus integrantes, particularmente, de su presidenta, razón por la cual como no se trata de impugnaciones que versan sobre disposiciones de observancia general, no se requiere la mayoría calificada de los señores Ministros para la resolución del presente juicio de controversia constitucional.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ prevé que cuando en una controversia constitu-

⁴ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁶ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁷ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

⁸ **Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁹ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

cional se impugnen actos, la demanda respectiva debe presentarse dentro del plazo 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; a aquel en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o aquel en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Mientras que, tratándose de la impugnación de normas generales, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. Finalmente, por lo que hace a la impugnación de omisiones, esta Suprema Corte ha sostenido que atendiendo a su naturaleza, el plazo para su impugnación se actualiza día a día, mientras la omisión o acto negativo subsista.¹⁰

Una vez sentado lo anterior, debe destacarse que en el caso, el Municipio actor controvierte diversos actos y omisiones, por ello, a continuación se precisa cada uno de ellos, con el objeto de poder determinar si la demanda fue oportuna respecto de su impugnación. En este sentido, del estudio integral de la demanda¹¹ se advierte que los actos y omisiones impugnados por el actor, específicamente, son del tenor siguiente:

"II. Tratándose de normas generales, de treinta día 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."

¹⁰ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.". Novena Época. Registro digital: 183581. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 43/2003, página 1296.

¹¹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INTEGRAL DE LA DEMANDA EN RELACIÓN CON LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS Y LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—La demanda de controversia constitucional debe analizarse como un todo unitario, de acuerdo con el principio de justicia completa previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, lo que conduce a apreciar aquélla en su conjunto, sin rigorismo en sus divisiones internas acerca de actos impugnados, antecedentes, conceptos de invalidez o preceptos constitucionales que se estimen violados. Por tanto, si de su análisis integral se advierte que en una parte de ella se afirma que existe violación a algún precepto constitucional diferente de los señalados en el capítulo correspondiente, por los motivos que se indican en un apartado distinto al de los conceptos de invalidez, lo

1. Omisión de notificación formal e intervención al síndico municipal, respecto del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas seguido en contra de la presidenta municipal, en su carácter de titular del Municipio, así como de los resultados del proceso de fiscalización;

2. La sanción e inminente ejecución de la resolución del procedimiento de responsabilidades administrativas, consistente en la destitución, inhabilitación e imposición de una sanción económica a la presidenta municipal.

3. La inconstitucionalidad de los artículos 57, fracciones X y XXI, numeral 3, 106, fracción IV, 125, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 55, 56, fracción III, 59, fracciones IV y V, 60, 223 y 223 Bis de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, así como los artículos 56, 58, 59, 62, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la misma entidad federativa.

1. Omisión de notificación al síndico municipal del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas y de los resultados del proceso de fiscalización.

El procedimiento de responsabilidades administrativas que en esta vía controvierte el síndico municipal, es resultado del proceso de fiscalización practicado al Municipio de Tehuacán, respecto del cual, según el informe presentado por la Auditoría Superior del Estado, fueron identificadas diversas irregularidades que no fueron solventadas en su momento por la presidenta municipal, en su carácter de titular del Ayuntamiento, por lo que la auditoría propuso al Congreso Local, el inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de dicha servidora pública.

Como se indicó previamente, el Municipio actor impugnó la falta de notificación del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas y de los resultados obtenidos durante el proceso de fiscalización; bajo esta perspectiva, la demanda de controversia constitucional resulta oportuna, pues se trata de una omisión, de ahí de que el plazo para impugnar el referido acto negativo se actualice de momento a momento, conforme al criterio jurisprudencial número P/J. 43/2003 del Tribunal Pleno, que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA

correcto es sumarlos a los expresados en los capítulos especiales y tenerlos en cuenta para ocuparse de ellos al estudiar el fondo del asunto.". Novena Época. Registro digital: 165838. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis 2a. CXXIX/2009, página 1260.

OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

Sin embargo, es menester señalar que las autoridades demandadas aducen, contrariamente a lo argüido por el actor, que éste sí fue notificado del inicio del procedimiento instaurado en contra de la presidenta municipal.

Al respecto, esta Segunda Sala estima que el señalamiento consistente a que a si fue o no realizada la notificación al síndico de Tehuacán el procedimiento de responsabilidades seguido en contra de la presidenta municipal, corresponde a un aspecto que atañe al fondo del presente asunto, toda vez que implica un análisis de las pruebas aportadas por las partes, así como un contraste de las actuaciones ofrecidas por el Congreso Estatal con la Norma Fundamental y la emisión del pronunciamiento respectivo; al efecto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P/J. 92/99, que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

2. La sanción e inminente ejecución de la resolución del procedimiento de responsabilidades administrativas.

El síndico municipal aduce que tuvieron conocimiento de la sanción impuesta en el procedimiento de responsabilidades administrativas de manera fortuita, el quince de diciembre de dos mil dieciséis, fecha en que se publicó en la orden del día de la sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Puebla, el dictamen con minuta de decreto que presentó la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado y en el cual se determinaba la imposición de una sanción económica, la inhabilitación por doce años y la destitución del cargo de la presidenta municipal.

Conforme a lo antes expuesto y dado que en el caso no existe constancia que desvirtúe lo anterior, se estima que en este aspecto la demanda es oportuna; efectivamente, el síndico municipal manifiesta que tuvieron conocimiento de dichas sanciones hasta el quince de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días se computa desde el tres de enero al catorce de febrero de dos mil diecisiete,¹² por tanto, si la demanda se presentó el dos

¹² Los días quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis corrió el periodo vacacional y no se computan los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho, veintinueve de enero y cuatro, cinco onces y doce de febrero por ser sábados y domingos, así como el seis de febrero por ser inhábil conforme a la ley.

de enero de dicho año, es claro que su presentación se realizó de manera **oportuna**, en lo tocante a dicho concepto de invalidez.

3. La inconstitucionalidad de los artículos 57, fracciones X y XXI, numeral 3, 106, fracción IV, 125, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 55, 56, fracción III, 59, fracciones IV y V, 60, 223 y 223 Bis de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, así como los artículos 56, 58, 59, 62, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la misma entidad federativa.

Respecto a este concepto de invalidez, no es posible determinar si la demanda fue oportuna, toda vez que de una lectura integral de la misma, no se aprecia que el Municipio actor haya formulado algún concepto de invalidez al respecto, ni señalado la fecha, ni el momento en que le fueron, en su caso, aplicados dichos artículos, sino que únicamente solicita la inconstitucionalidad en abstracto de los referidos numerales.

En efecto, el Municipio actor impugna dichos preceptos normativos sin formular argumentos que permitan a este Alto Tribunal definir el momento de la aplicación de los mismos y así estar en aptitud de determinar si la demanda fue oportuna; de esta manera, dado que el Municipio no formula argumentos mínimos que permitan su contraste con el texto de la Constitución Federal, lo conducente es determinar el sobreseimiento correspondiente.

Al respecto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial (sic) del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronun-

ciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."¹³

TERCERO.—Legitimación activa y representación. El demandante es el Municipio de Tehuacán, quien cuenta con legitimación activa en términos del artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, queda acreditada la legitimación del promovente.

Ahora bien, promueve la demanda Miguel Ángel Romero Calderón, quien se ostenta como síndico municipal y acredita dicho carácter con la copia certificada del acta de sesión solemne de Cabildo de quince de febrero de dos mil catorce, en la cual consta la toma de protesta de los integrantes del Cabildo y se aprecia que Miguel Ángel Romero Calderón fue elegido síndico municipal. Al respecto, en el artículo 100, fracción I, de la ley orgánica municipal¹⁵ se desprende que una de las atribuciones del síndico municipal es la de representar jurídicamente al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, por tanto, queda acreditada la representación del Municipio.

CUARTO.—Legitimación pasiva y representación. Sobre la legitimación pasiva ha sido criterio de este Alto Tribunal, que para tener por acreditada la misma, no es indispensable ser un órgano originario del Estado a diferencia de lo que ocurre con la legitimación activa, sino que para estar en posibilidades de definir tal legitimación, será necesario analizar cada caso en lo particular.¹⁶

¹³ Novena Época. Registro digital: 161359. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011 materia constitucional, tesis P. VI/2011, página 888.

¹⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

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

"...

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

¹⁵ "Artículo 100. Son deberes y atribuciones del síndico: I. Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial."

¹⁶ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.—De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal);

Por lo anterior, en este asunto, en el acuerdo respectivo, se reconoció el carácter de partes demandadas al Poder Legislativo y a la Auditoría Superior del Congreso, ambos del Estado de Puebla (foja 23 del expediente principal) y posteriormente se dio intervención al Poder Ejecutivo del Estado, en virtud de que el Municipio actor controvertió la constitucionalidad de diversos artículos promulgados por el Ejecutivo Estatal (foja 133).

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria¹⁷ tendrán el carácter de demandados la entidad, poder, u órgano que hubiere emitido el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En el caso, el acto impugnado por el Municipio, es la omisión de notificación del inicio del procedimiento de responsabilidades y los resultados de la fiscalización practicada al Municipio, así como el dictamen con minuta de decreto que presentó la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado, de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso Estatal, en relación con la resolución del procedimiento de responsabilidades; por tal motivo es clara la participación que tuvo el Congreso en la emisión del acto reclamado, por ser el Congreso del Estado el que autoriza el inicio del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades como consta en el dictamen con minuta de decreto aprobado en sesión de veintinueve de julio de

el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica." Novena Época. Registro digital: 195024. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, tesis P. LXXIII/98, página 790.

¹⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

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

dos mil dieciséis (fojas 367 a 392 del expediente) así como el dictamen con minuta de decreto aprobado por el Congreso Estatal, el quince de diciembre de dos mil dieciséis y, por el cual, se autoriza la imposición de diversas sanciones a la presidenta municipal (fojas 3657 a 3911 tomo V).

De esta manera, comparece en representación del Congreso Estatal, Edgar Sánchez Farfán quien se ostenta como director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos, quien acredita tal carácter con la copia certificada del nombramiento respectivo (foja 173) así como con la copia certificada del acuerdo delegatorio expedido por el presidente de la Junta de Coordinación Política (fojas 175 a 180); lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 101, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla¹⁸ y 189, fracción XV,¹⁹ del Reglamento Interior del Congreso del Estado. En razón de lo anterior, se tiene acreditada la legitimación pasiva y representación del Congreso del Estado de Puebla.

Respecto de la legitimación pasiva de la Auditoría Superior del Estado, al margen del contenido del artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla²⁰ que dispone que la auditoría es un órgano dependiente del Congreso del Estado, no es suficiente para considerar que por ello no cuenta con legitimación pasiva, ya que como se señaló anteriormente, para estar en aptitud de determinar qué órganos cuentan con este tipo de legitimación, resulta indispensable analizar cada caso en lo particular. Por tal motivo, en el presente asunto, es claro que si bien la auditoría es un órgano dependiente del Congreso Estatal conforme a la disposición constitucional citada, también lo es que gran parte de sus facultades y funciones están in-

¹⁸ "Artículo 101. Son atribuciones del presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política:
"I. Convocar y presidir las sesiones;

"II. Coordinar las funciones y actividades de la Junta de Gobierno y Coordinación Política;

"III. Ejercer la representación legal del Poder Legislativo del Estado, pudiendo delegar dicha representación al secretario general o al director general de asuntos jurídicos, de estudios y de proyectos legislativos cuando lo considere adecuado."

¹⁹ "Artículo 189. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos las atribuciones siguientes:

"...

"XV. Ejercer la representación legal del Poder Legislativo por delegación expresa del presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla."

²⁰ "Artículo 113. La Auditoría Superior del Estado, es la unidad de Fiscalización, Control y Evaluación, dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes respectivas el cual contará con las atribuciones siguientes: ..."

vestidas de autonomía conforme al texto de la Constitución Local y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, entre dichas funciones destacan las facultades para sustanciar el procedimiento de fiscalización, para imponer medidas de apremio, sustanciar el procedimiento de responsabilidades e incluso proponer al Congreso la sanción o sanciones que correspondan, así como promover las acciones de responsabilidad ante las autoridades competentes y presentar las denuncias y querellas; facultades y funciones que se encuentran contenidas en la Ley de Fiscalización del Estado de Puebla. Aunado a lo anterior, en el caso quedo acreditado que el demandante le atribuye hechos propios a la auditoría, consistentes en la omisión de notificación del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas y de los resultados del proceso de fiscalización, actuación que lleva a cabo la auditoría de manera autónoma, por tanto, se tiene por acreditada la legitimación pasiva de la Auditoría Superior del Estado.

En ese tenor, se tiene por acreditada la representación de quien comparece en nombre de la auditoría estatal, toda vez que suscribe la contestación, Homero Abelardo Ancheita del Río, director general jurídico, quien acredita dicho carácter con la copia certificada del nombramiento respectivo (foja 140) y cuenta con la representación correspondiente, en términos del artículo 30, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado.²¹

Por último, dada la conclusión alcanzada en párrafos precedentes, respecto del sobreseimiento en la solicitud de inconstitucionalidad de diversos artículos de la legislación local, resulta innecesario analizar la legitimación y representación del Poder Ejecutivo Estatal, pues éste únicamente fue llamado a juicio en lo tocante a la impugnación abstracta de ciertos numerales, respecto

²¹ "Artículo 30. La Dirección General Jurídica estará adscrita al auditor superior y su titular tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Atender los asuntos de carácter jurídico de la Auditoría Superior y los que le indique el titular de la misma, requiriendo en los casos que proceda, la colaboración de las unidades administrativas que tengan injerencia en los mismos;

"II. Representar legalmente a la Auditoría Superior y a su titular ante todo tipo de instancias, autoridades o personas y en toda clase de juicios, acciones, actos jurídicos, investigaciones, promociones de presunta responsabilidad y su sustanciación, medidas precautorias o cautelares, medios preparatorios, de defensa, controversias y procedimientos jurisdiccionales y administrativos, litigios laborales, averiguaciones previas, carpetas de investigación y procesos en que intervengan o sean parte, sea del ámbito federal, estatal o municipal, sin que pueda absolver posiciones, y en general, ejercer las atribuciones de un mandatario con todas las facultades generales y particulares que requieran cláusulas especiales conforme a la ley, y en su caso, previa autorización del auditor superior, otorgar mandatos, poderes generales y especiales para la atención de los asuntos y procedimientos que se tramiten ante la Auditoría Superior o en los que ésta sea parte; ..."

de los cuales ya se determinó el sobreseimiento respectivo al no existir algún argumento en el que se cuestione su constitucionalidad.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades demandadas aducen en esencia las siguientes causas de improcedencia:

V.1. Existencia de otra controversia pendiente de resolver. Las demandadas sostienen que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, que señala que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

Sostienen lo anterior, al señalar que se encuentra pendiente de resolución un juicio de amparo promovido por la presidenta municipal en contra de la resolución relativa al procedimiento administrativo de responsabilidades; en efecto, de la lectura de la demanda, fojas 119 a 134 del expediente principal, se aprecia que existe un juicio de amparo promovido por la presidenta municipal; sin embargo, no existe identidad de partes, toda vez que el amparo es promovido por la presidenta municipal, mientras que la presente controversia constitucional es promovida por el síndico del Municipio de Tehuacán y si bien en ambos medios de control constitucional se controvierte el procedimiento de responsabilidades administrativas, cada uno se plantea con base en razonamientos distintos, ya que en la demanda que en esta vía se analiza, el síndico municipal aduce una afectación a la integración constitucional del Ayuntamiento así como a diversas prerrogativas tuteladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la demanda de amparo presentada por la presidenta municipal, reclama en esencia, la violación a su garantía de audiencia de manera particular, derivada del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas. Como se advierte de lo anterior, la referida causa de improcedencia debe estimarse **infundada**.

V.2. Falta de interés legítimo. Las demandadas sostienen que en la presente controversia constitucional, no se actualiza un conflicto competencial con el Municipio actor y, por tanto, debe determinarse la improcedencia del juicio que ahora se resuelve.

En relación con este punto, ha sido criterio de este Alto Tribunal que, para el estudio de la procedencia de la acción en controversia constitucional, debe tomarse en cuenta la existencia de un principio de afectación, el cual puede o no derivar de la invasión competencial, toda vez que dicha afectación pue-

de invadir en su esfera regulada directamente desde la Constitución General de la República,²² como ocurre en este caso, con la integración constitucional del Ayuntamiento ante la eventual destitución de su presidenta municipal.

En este sentido, se considera que es **infundada** la causa de improcedencia aludida, pues, al resolver la controversia constitucional 9/2000, esta Suprema Corte sostuvo que de la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se desprende que el poder reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la ciudadanía o la comunidad municipal otorga un mandato político por un determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local.

Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o in-

²² "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.—En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.". Novena Época. Registro digital: 170357. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, tesis 2a. XVI/2008, página 1897.

tervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional con miras a deducir los derechos derivados de su integración.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 84/2001, que a continuación se cita:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración."²³

²³ Novena Época. Registro digital: 189325. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 84/2001, página 925.

Conforme a lo antes expuesto, si en el presente caso el Municipio actor combate la determinación del Congreso demandado de destituir a la presidenta municipal, resulta inconcuso que al afectarse la integración del Ayuntamiento y, como consecuencia, su orden administrativo y político, cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional para impugnar esa determinación.

Al no quedar pendiente o advertirse de oficio otra causa de improcedencia o de sobreseimiento, se procede a realizar el estudio de fondo del asunto.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión de técnica se iniciará el estudio del presente asunto, respecto del concepto de invalidez dirigido a controvertir la omisión de notificación formal al síndico municipal del inicio del **procedimiento de responsabilidades administrativas y de los resultados de la fiscalización practicada al Municipio**, ya que de resultar fundado sería suficiente para determinar la invalidez del acto controvertido por el Municipio actor.²⁴

Bajo este contexto, debe precisarse que el referido proceso de fiscalización se sustanció entre otras disposiciones, conforme a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, que en su artículo 61²⁵ establece que para la determinación de responsabilidades resarcitorias y el **fincamiento de sanciones**, se deberá citar al probable responsable a una audiencia en la sede de la Auditoría Superior, para que comparezca

²⁴ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". Novena Época. Registro digital: 193258. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 100/99, página 705.

²⁵ "Artículo 61. La Auditoría Superior, para la determinación de las responsabilidades resarcitorias y el fincamiento de sanciones, se sujetará al procedimiento siguiente:

"I. Citará al probable responsable a una audiencia en la sede de la Auditoría Superior para que comparezca personalmente o a través de su representante legal, debiendo exhibir este último el instrumento jurídico que lo acredite como tal;

"II. El oficio citatorio para audiencia se notificará personalmente al probable responsable con una anticipación no menor de diez ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia. Si el probable responsable fuere servidor público en funciones, el oficio citatorio se podrá notificar en el domicilio oficial del sujeto de revisión del que sea titular o al que se encuentre adscrito, debiendo entenderse personalmente con el interesado.

"Para el caso de que el probable responsable fuere ex-servidor público, el oficio citatorio se notificará en el último domicilio del que se tenga conocimiento; ..."

personalmente o a través de su representante legal. Asimismo, señala que el oficio o citatorio para audiencia se notificará personalmente al probable responsable y si éste fuera servidor público, el oficio se podrá notificar en el domicilio oficial del sujeto de revisión del que sea titular o al que se encuentre adscrito, **debiendo entenderse personalmente con el interesado.**

Por su parte, el artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado²⁶ prevé que cuando se practique una auditoría y como resultado de ella se actualice la probable responsabilidad de un servidor público, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 68²⁷ de dicha ley, el cual ordena que **se cite al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber personalmente la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen**, así como el lugar, fecha, y hora de la audiencia. Finalmente, el artículo 70 de la referida ley²⁸ señala que los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como los presidentes municipales o el titular de la unidad administrativa correspondiente, podrán designar un representante ante la secretaría u órgano de control correspondiente, para que esté presente efectivamente en la audiencia a que se refiere el artículo 68.

Si bien la obligación de notificar al síndico municipal no se desprende de la lectura de los numerales antes referidos, lo cierto es que al tratarse de un procedimiento que eventualmente afectaría la integración del Ayuntamiento, la obligación de notificar se desprende textualmente de lo dispuesto en los artículos 14 y 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Al respecto, el propio artículo 14 de la Constitución Federal dispone que nadie podrá ser privado de su libertad, papeles, posesiones o derechos,

²⁶ "Artículo 66. Si de las auditorías que realice la secretaría, los órganos de control que determinen las leyes y los Ayuntamientos, apareciera probable responsabilidad de servidores públicos, procederán en el ámbito de su respectiva competencia, conforme al artículo 68 de la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 53 de esta ley."

²⁷ "Artículo 68. La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

"I. Citará al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor."

²⁸ "Artículo 70. Los titulares de las dependencias y entidades en el Poder Ejecutivo, así como los presidentes municipales o el titular de la unidad administrativa correspondiente en los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán designar un representante ante la secretaría u órgano de control correspondiente, para que esté presente en la audiencia a que se refiere el artículo 68 de esta ley."

sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; por su parte, el diverso 115, fracción I, párrafo tercero,²⁹ establece que los procedimientos seguidos por las Legislaturas Locales para desaparecer o suspender Ayuntamientos **o revocar el mandato a alguno de sus miembros**, consta de los siguientes elementos: a) que exista una causa grave prevista en ley; b) que **los miembros del Ayuntamiento correspondiente hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas que estimen pertinentes**; y, c) **que participe en la etapa de alegatos**.

Por tanto, del análisis de los preceptos constitucionales citados es de concluirse que para poder destituir a uno de los integrantes del Ayuntamiento que haya sido elegido por voto popular, esto es presidente, síndico y regidores, **deberá notificársele formalmente el inicio del procedimiento, además del servidor público respectivo, al representante del Ayuntamiento; ello con el propósito de que dicho órgano constitucional tenga la oportunidad de defender sus intereses, presentar los elementos probatorios que estime pertinentes y participar en la audiencia y rendir alegatos**.

Ahora bien, debe destacarse que en el presente caso no existe constancia que acredite que el síndico municipal y la presidenta del Municipio de Tehuacán, **hayán sido notificados personalmente** del inicio del procedimiento de responsabilidades y del resultado del proceso de fiscalización, de ahí que quede acreditada la omisión alegada.

Con la finalidad de corroborar lo anterior deben analizarse las documentales ofrecidas por las autoridades demandadas, consistentes en la copia certificada del citatorio número: ***** (fojas 3177 a 3313 del tomo IV), dictado en el expediente P.A. ***** , el cual está dirigido a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, por el que se le hace de su cono-

²⁹ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: "I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"...

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, **siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan**."

cimiento que derivado de diversas irregularidades identificadas en el proceso de fiscalización al Municipio durante al periodo comprendido del quince de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, **se le iniciaba el procedimiento de responsabilidades administrativas únicamente a ella por ser la titular administrativa del Ayuntamiento**, citándola para que compareciera a la audiencia respectiva. Al respecto se señaló en la resolución impugnada que se le seguiría el procedimiento de responsabilidades únicamente a la presidenta municipal, porque se trata de un cargo de mayor responsabilidad que la de cualquier otro integrante del propio Ayuntamiento, en el entendido de que en el procedimiento de fiscalización se auditó y se detectaron irregularidades cometidas por la totalidad de los integrantes del Cabildo y no únicamente respecto de la referida presidenta.

Ahora bien, en el referido citatorio únicamente se aprecia un sello de recibido de la Secretaría del Ayuntamiento de Tehuacán, de fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, así como un mensaje escrito que señala que se recibe el citatorio original, copia de conocimiento del mismo y que consta de 137 hojas. Asimismo, se aprecia el nombre del auxiliar administrativo de dicha secretaría que lo recibe (foja 3177 del tomo IV). En el mismo tenor, las demandadas presentaron copia certificada del acta de sesión de Cabildo de cinco de octubre de dos mil dieciséis (foja 4139 del tomo V) en la cual consta que el secretario general del Ayuntamiento informó al Cabildo que se recibía **un citatorio** a un procedimiento de responsabilidades administrativas, sin que del contenido del acta se desprenda que el secretario general haya informado con precisión al Ayuntamiento, que se trataba de un citatorio dirigido a la presidenta municipal y por el cual se le notificaba el inicio del procedimiento administrativo (a pie de página se transcribe el contenido del acta)³⁰ y si bien

³⁰ **Me estoy permitiendo informar al H. Cabildo que con fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, a las catorce horas con treinta y cuatro minutos, fue presentado en la Oficialía de la Secretaría del Ayuntamiento un citatorio relativo a un procedimiento de determinación de responsabilidades, signado por el maestro José de Jesús Pérez Fortuño, director jurídico Contencioso de la Auditoría Superior del Estado, documento que fue recibido en forma personal por el C. José Isidoro Romero Rosales, auxiliar administrativo y encargado de la Oficialía de Partes de la Secretaría del Ayuntamiento; así como también recibió en forma personal y en original, acuerdo de radicación de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis emitido por el mismo funcionario y original de decreto de autorización de procedimiento para inicio y sustanciación de procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, emitido por el H. Quincuagésimo Noveno Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, de fecha veintinueve de julio de dos mil dieciséis.**

"En relación con lo anterior y con fundamento en las disposiciones legales contenidas en el artículo 138, fracciones I y II, de la Ley Orgánica Municipal, en donde se precisan las facultades y obligaciones que corresponde a las funciones propias de mi cargo, de donde se puede advertir que no me asiste competencia para llevar a cabo el emplazamiento a ningún funcionario público a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, debido a las formalidades esenciales

dicha acta fue firmada por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento determinando de manera colegiada que por su naturaleza debía devolverse a la autoridad emisora,³¹ lo anterior no genera una prueba plena y fehaciente de que el síndico municipal conoció con certeza de que se trataba de los resultados de la fiscalización y del inicio de un procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de la presidenta municipal.

En principio, la referida acta de sesión podría constituir una presunción de que los miembros del Ayuntamiento, entre ellos el síndico municipal, pudieron haber tenido conocimiento de que el citatorio se dirigía a la presidenta con motivo del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas y los resultados de la fiscalización; sin embargo, dicha presunción no es suficiente, toda vez que, no se ve fortalecida con otros medios de prueba, pues en

del mismo, lo anterior debido a que no existe facultad ni fundamento alguno para la realización de ese acto de autoridad, dado lo cual me veo imposibilitado material y legalmente para llevar a cabo el señalado emplazamiento para respetar el derecho de audiencia para que este en posibilidades de comparecer, ya que dicha citación sería fuera del plazo señalado en el artículo 68, párrafo cuarto, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, dado lo anterior y debido a que fue ingresado en la Oficialía de la Secretaría del Ayuntamiento como si se tratará de correspondencia, cuando no es la naturaleza del documento; sin embargo, al haber sido ingresado como correspondencia lo procedente es informar a éste honorable Cabildo y solicitar se autorice la devolución de la documentación antes referida a la autoridad de origen, por la falta de competencia por parte del suscrito bajo los argumentos esgrimidos para los efectos legales conducentes, dentro del término de treinta días contados a partir del acuerdo correspondiente.

"Habiéndose analizado ampliamente lo informado por el C. Secretario del Ayuntamiento, por mayoría con los votos a favor por parte de los integrantes del honorable Cabildo y 1 abstención de la regidora Paloma Novelo Aldaz, se determina el siguiente:

"ACUERDO

"ÚNICO. Se instruye al secretario del Ayuntamiento que al rendir cuenta de la correspondencia presentada en su oficina y de acuerdo a que el citatorio que informa fue presentado en forma de correspondencia y que se encuentra fuera del término legal para hacer entrega a quien se encuentra dirigido y mayor aun con fundamento en las previsiones legales contenidas en el artículo 138, fracciones I y II, de la ley orgánica municipal, en donde se precisan las facultades y obligaciones que corresponde al secretario del H. Ayuntamiento, de donde se advierte que no le asiste competencia para llevar a cabo la notificación del documento en cuestión, debido a la naturaleza del mismo a ningún miembro del H. Ayuntamiento, ya que no hay ninguna justificación legal para ello, dado lo cual se ve imposibilitado material y legalmente para llevar a cabo para comparecer en la fecha señalada, por lo que se autoriza la devolución de los mismos dentro del término de treinta días contados a partir del presente acuerdo de este H. Cabildo a la autoridad emisora bajo los argumentos esgrimidos para los efectos legales a que hubiere lugar."

³¹ En cumplimiento al acuerdo de Cabildo, el secretario general del Ayuntamiento giró el oficio número 1127 cuya copia certificada obra en la página 3926 del tomo V; del cual se desprende que devuelve el original de citatorio y acuerdo de radicación. A dicho oficio, recayó un oficio de la Auditoría del Estado dirigido al secretario general del Ayuntamiento en el cual solicita le remita copia certificada del acuerdo de Cabildo, aclarando que dicha solicitud que no obstaculizaba ni suspendía el ejercicio de la atribución de la Auditoría respecto al procedimiento de determinación de responsabilidades número PA.***** (foja 4095, tomo V).

el caso no existe otra constancia de la que se pueda advertir que se haya practicado la notificación de manera personal con el síndico municipal e incluso con la presidenta de dicho Municipio ni tampoco puede derivarse fehacientemente del contenido del acta de sesión de Cabildo.

De manera adicional, debe tomarse en cuenta que por tratarse de la primera notificación a un procedimiento, como lo es el procedimiento de responsabilidades administrativas, el cual puede culminar, como en el caso, con la destitución, inhabilitación e imposición de una sanción económica a la presidenta municipal, debe ponerse especial énfasis en la práctica de este tipo de notificaciones, la cual conforme a la Constitución y las leyes que la regulan, debe privilegiarse su adecuada notificación con el objeto de garantizar una defensa adecuada del Municipio en aras de salvaguardar las citadas garantías contenidas en los artículos 14 y 115, fracción I, párrafo tercero, de la Carta Fundamental.

Ahora bien, por lo que hace a la afectación que esa omisión produce al Ayuntamiento, es dable señalar que en el caso constituye un acto que lesiona significativamente la integración del Municipio y al ser la integración del Ayuntamiento un principio fundamental protegido por el artículo 115 de la Constitución Federal, debe notificarse de manera personal el inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas al síndico municipal. Así lo ha sostenido esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 64/2004, en la cual determinó que todos aquellos actos emitidos por autoridades que afecten de manera sustancial, vulneren o desconozcan alguno de los derechos o prerrogativas que se establecen en favor de los Municipios en el citado artículo 115 de la Constitución General de la República, deberán hacerse del conocimiento de éste, mediante notificación personal que se entienda con el representante legal del mismo.³² Lo anterior se ve reflejado en los criterios de este Alto Tribunal, que a continuación se transcriben:

³² (Ley Orgánica Municipal, Puebla) "Artículo 100. Son deberes y atribuciones del síndico:

"I. Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial;

"II. Ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio; otorgar poderes, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas, articular posiciones, formular alegatos, en su caso rendir informes, actuar en materia civil, administrativa, mercantil, penal, laboral, de amparo y de juicios de lesividad y demás inherentes a las que tiene como mandatario judicial por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"III. Seguir en todos sus trámites los juicios en que esté interesado el Municipio por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"IV. Presentar denuncia o querrela ante la autoridad que corresponda, respecto de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Municipio, en el ejercicio de sus encargos, por delitos y faltas oficiales por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO).—De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en especial, con lo dispuesto en los artículos 52 y 53, corresponde a los síndicos municipales la procuración y defensa de los derechos e intereses de los Municipios, por lo que los actos que pueden vulnerar su órbita de atribuciones o desconocer las prerrogativas que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la promoción de una controversia constitucional, deben ser notificados personalmente a los Ayuntamientos por conducto de los respectivos síndicos pues, de lo contrario se impediría o, al menos se dificultaría, la defensa de los intereses de los Municipios por la vía señalada, lo que desvirtuaría los motivos de su establecimiento y se propiciaría la violación a lo establecido en el artículo 115 de la propia Constitución, sin posibilidad de defensa o de una defensa oportuna y adecuada."³³

"V. Promover ante las autoridades municipales, cuanto estimaren propio y conducente en beneficio de la colectividad;

"VI. Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de esta ley, denunciando ante las autoridades competentes cualquier infracción que se cometa por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"VII. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para verificar que se cumplan las disposiciones aplicables;

"VIII. Manifiestar oportunamente sus opiniones respecto a los asuntos de la competencia del Ayuntamiento;

"IX. Promover la inclusión en el inventario, de los bienes propiedad del Municipio que se hayan omitido;

"X. Gestionar el pago de los créditos civiles del Municipio, incluyendo sus accesorios;

"XI. Tramitar hasta poner en estado de resolución los expedientes de expropiación;

"XII. Convenir conciliatoriamente con el propietario del bien que se pretende expropiar, el monto de la indemnización, en los casos que sea necesario;

"XIII. Dar cuenta al Ayuntamiento del arreglo o la falta de él, sobre el monto de la indemnización, a fin de que el Cabildo apruebe el convenio o autorice al síndico a entablar el juicio respectivo;

"XIV. Sustanciar y resolver el recurso de inconformidad en los términos de la presente ley;

"XV. Vigilar que en los actos del Ayuntamiento:

"a) Se observen las leyes y demás ordenamientos legales.

"b) Se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"c) Se colabore con los organismos públicos nacional y estatal encargados de la protección, respeto, vigilancia, prevención, observancia, promoción, defensa, estudio y divulgación de los derechos humanos, de conformidad con el orden jurídico mexicano.

"XVI. Emitir laudos en materia de régimen de propiedad en condominio, imponer multas, realizar inspecciones, constituirse en árbitro y demás facultades que se señalan en las leyes respectivas;

"XVII. Prever y aplicar mecanismos alternativos de solución de controversias; y

"XVIII. Las demás que les confieran las leyes."

³³ Novena Época. Registro digital: 194258. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 14/99, página 277.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A UN AYUNTAMIENTO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA, SEGUIDO EN CONTRA DE SU PRESIDENTE MUNICIPAL, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 14, EN RELACIÓN CON EL 115, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P/J. 14/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 277, del rubro 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO),' sostuvo que cuando alguna autoridad afecte o restrinja facultades o prerrogativas establecidas a favor de los Municipios en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos deberán tener conocimiento de tales determinaciones, mediante notificación personal que se entienda con el síndico procurador, por ser éste el funcionario competente para defender los intereses municipales. Conforme a los artículos 51, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 41 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, el Congreso Local, a través de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, está facultado para iniciar el procedimiento de suspensión definitiva del cargo de presidente municipal. Ahora bien, aunque la citada ley orgánica no prevea expresamente la intervención de los Ayuntamientos en el señalado procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, en relación con el mencionado artículo 115, previamente a cualquier acto de privación debe hacerse saber a los Ayuntamientos el inicio del trámite relativo y darles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar en su favor. En consecuencia, la referida Legislatura debe ordenar el debido emplazamiento para permitirles esa defensa oportuna y adecuada."³⁴

Por tanto, la falta de emplazamiento al Municipio actor, por conducto de su representante legal, resulta violatoria del artículo 14, en relación con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, como se indicó, previamente a cualquier acto de remoción, destitución o algún otro que signifique privación, se debe dar derecho al afectado de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando así una defensa adecuada; y, en el caso concreto, permitir el conocimiento al Ayuntamiento de Tehuacán, del procedimiento que pudiera culminar con una afectación a su integración, como aconteció en el caso con la resolución del mismo, en el

³⁴ Novena Época. Registro digital: 177333. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 115/2005, página 890.

entendido de que la citada presidenta, según se desprende de autos, **en ningún momento acudió a la audiencia prevista en el artículo 68, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla**, ni tuvo la oportunidad de que un representante designado por ella haya acudido a dicha audiencia, circunstancias que revelan que no haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a juicio del Ayuntamiento convenían, según lo dispone el artículo 115, fracción I, párrafo tercero,³⁵ de la Constitución Federal.

En consecuencia, ante la falta de debido emplazamiento al síndico del Ayuntamiento de Tehuacán, dicho procedimiento de responsabilidades se siguió sin respetársele al órgano el derecho de una adecuada defensa respecto de su integración, lo cual se constata en la resolución de mérito, en la que se indica la falta de comparecencia a la audiencia de ley de la presidenta, sin hacer mención alguna al síndico del Ayuntamiento; lo que robustece la conclusión de que el Ayuntamiento de Tehuacán en su conjunto, no fue considerado en el procedimiento de responsabilidades.

Lo anterior es posible advertirlo de los resultandos tercero y quinto de la resolución impugnada que, se transcriben a continuación:

"TERCERO.—La Auditoría Superior del Estado de Puebla, con fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, dictó acuerdo de radicación en el que se tuvo por recibido el decreto antes señalado, ordenándose integrar y registrar el expediente administrativo, bajo el número P.A. *****, de la Dirección Jurídica Contenciosa de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, **iniciando procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez, presidenta municipal constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán**, Puebla, administración 2014-2018, **se ordenó citar a la involucrada para que compareciera al desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos previsto por el**

³⁵ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"...

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, **siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.**"

artículo 68, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

"...

"QUINTO.—El siete de octubre de dos mil dieciséis a las trece horas con diez minutos, se desahogó la audiencia prevista por la fracción I del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, **en la que se hizo constar la incomparecencia de la C. Ernestina Fernández Méndez, presidenta municipal constitucional del Ayuntamiento de Tehuacán**, Puebla, administración 2014-2018, **por lo que se tuvo por desahogada la audiencia prevista dentro del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades**³⁶ ..."

De manera adicional no pasa desapercibido para este Alto Tribunal que tampoco se exhibió constancia de notificación personal a la presidenta municipal y si bien la controversia constitucional no tiene por objeto dirimir aspectos de carácter particular, por los mismos principios y razones por las que se debe notificar de manera personal al síndico municipal, también se debió hacer a la presidenta del Municipio de Tehuacán, circunstancias que significan que el Municipio en su conjunto no estuvo en posibilidades de defenderse adecuadamente, máxime que del texto de la resolución impugnada, se advierte que ni la presidenta ni el síndico fueron debidamente emplazados personalmente, no estuvieron en posibilidades de designar un representante, no tuvieron la oportunidad de presentarse a la respectiva audiencia, tampoco presentaron ningún elemento probatorio dirigido a desvirtuar las irregularidades imputadas al Municipio en su conjunto³⁷ y, por consiguiente, tampoco presentaron los alegatos correspondientes, sino que todo el procedimiento se siguió en una especie de rebeldía en contra únicamente de la presidenta municipal, vulnerando con ello la protección constitucional que asiste a los integrantes de elección popular (presidente, síndicos y regidores), para ser destituidos o removidos ante una eventual irregularidad en el desempeño de sus

³⁶ Fojas 3657 a 3911 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

³⁷ Aspecto que se corrobora entre otros elementos más con la lectura de las consideraciones relativas a la resolución de quince de diciembre de dos mil dieciséis en la que el Congreso basándose en el pliego de cargos 07613C/2014-2018, destacó (foja 3660 del tomo V del cuaderno de pruebas presentada por la Auditoría Superior): "Ahora bien **la involucrada no compareció a la audiencia** que prevé el artículo 68, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, desahogada el 7 de octubre de 2016 a las trece horas con diez minutos **y, por tanto, no ofreció prueba alguna para desvirtuar la irregularidad** de mérito que le fue observado en el pliego de cargos 07613C/2014-2018, por lo que se procede al análisis y valoración siguiente así como la adecuación de la conducta al supuesto legal que le corresponda."

atribuciones, tal como lo prevé expresamente el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Ley Fundamental.

En consecuencia, y vista la falta de emplazamiento al Ayuntamiento de Tehuacán, por conducto de su representante el síndico municipal, del procedimiento de responsabilidades administrativas antes referido, lo procedente es declarar la **invalidez** de lo actuado en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades número PA. *****, iniciado en contra de Ernestina Fernández Méndez, presidenta municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, en el cual se resolvió la existencia de un daño patrimonial, la inhabilitación y la destitución de la presidenta municipal.

SÉPTIMO.—**Efectos.** En atención a la invalidez decretada, los efectos de la presente ejecutoria son los siguientes:

La Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, deberá proceder, en el ámbito de su competencia, a ordenar la reposición del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades que se siguió a Ernestina Fernández Méndez, dando la intervención que corresponde al Ayuntamiento actor, por conducto del síndico municipal y de su presidenta, conforme a los lineamientos establecidos en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal y los vertidos en la presente ejecutoria.

Dada la conclusión hasta aquí alcanzada, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez expuestos por el Municipio actor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—En términos del considerando segundo, se **sobresee** del concepto de invalidez dirigido a combatir la constitucionalidad de diversos artículos de la legislación del Estado de Puebla.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de lo actuado en el expediente del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades número PA. *****, iniciado en contra de la C. Ernestina Fernández Méndez.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** del decreto emitido por el honorable Quincuagésimo Noveno Congreso Constitucional del Estado Libre y So-

berano de Puebla, aprobado el quince de diciembre de dos mil dieciséis, respecto a la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidades PA. *****.

QUINTO.—Se requiere al Congreso del Estado de Puebla para que dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, cumpla e informe en todos sus términos el presente fallo.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese: por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por mayoría de tres votos** de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Los Ministros Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra y formulará voto particular el mencionado en primer término. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 14/99, P./J. 92/99, P./J. 115/2004 y XI.1o.A.T. 41 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos, IX, abril de 1999, página 277, X, septiembre de 1999, página 710, XX, noviembre de 2004, página 651; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2662 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PAJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DEL PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) AL MUNICIPIO DE PAJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS

AL MUNICIPIO DE PAJAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 221/2018. MUNICIPIO DE PAJAPAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 12 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al doce de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Felicita Antonio de la Cruz, síndica del Ayuntamiento del Municipio de Pajapan, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de ese Municipio contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

Señaló como acto cuya invalidez demanda, el que a continuación se sintetiza:

La omisión de transferir la cantidad total de \$5'421,237.44 (cinco millones cuatrocientos veintiún mil doscientos treinta y siete pesos con cuarenta y cuatro centavos) correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes lo que a continuación se sintetiza.

El presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 y la Ley de Coordinación Fiscal previenen la metodología para la entrega de fondos, mientras que el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido con los calendarios y hasta esta fecha están pendientes de pago tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

TERCERO.—A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- Los actos impugnados trasgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio los recursos federales que le corresponden y, por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de tales montos.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 221/2018, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

SEXTO.—Por auto de cinco de diciembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor previno a la promovente para que aclarara su escrito de demanda respecto de los conceptos, fondos, fechas y montos de adeudo a que se refirió en su impugnación.

SÉPTIMO.—Previo desahogo de requerimiento, mediante proveído de siete de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y dar vista a la Fiscalía General de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

OCTAVO.—Mediante oficio depositado el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de México, recibido el catorce de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

NOVENO.—El fiscal general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

DÉCIMO.—Una vez agotado el trámite respectivo, el dos de mayo de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamentaria,² 10, fracción I,³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁵ y

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

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

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

² "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

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

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

⁴ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁵ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

tercero⁶ del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la síndica del Ayuntamiento de Pajapan, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Pajapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del organismo público electoral de esa entidad federativa, el siete de junio de dos mil diecisiete.⁸

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,⁹ de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la repre-

⁶ "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

⁸ Foja 20 del expediente en que se actúa.

⁹ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad.

sentación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión de entrega de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo.¹⁰

Ahora bien, de conformidad con el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹¹ el gobernador tiene la facultad de representar a la entidad federativa en controversias constitucionales; mientras que, en términos de lo que establece el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Local; su titular podrá representar legalmente al Estado y al gobernador en los asuntos que acuerde éste expresamente.¹²

Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; ..."

¹⁰ Foja 170 del expediente en que se actúa.

¹¹ "Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

¹² "Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. Así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."

Asimismo, el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad federativa de mérito, el "*Acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*".

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, así como del escrito de desahogo de prevención, se advierte que el Municipio actor señala como actos impugnados los siguientes:

1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.

Al resolver la controversia constitucional 3/97,¹³ se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."¹⁴

¹³ En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

¹⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,¹⁵ se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta pecu-

¹⁵ En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

liaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."¹⁶

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."¹⁷

¹⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

¹⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,¹⁸ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba: *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en: *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... esto es desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que éstas se realizaron.

¹⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la

que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada.¹⁹

d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISSIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."²⁰

e) Posibilidad de ampliar demanda.

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación,

¹⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

²⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."²¹

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho nuevo.

²¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal (hoy derogada), el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, en relación con la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de las constancias de autos se advierte que la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES-VER/433/2019 de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, reconoce expresamente que están pendientes de pago tales cantidades.

De ahí que, en relación con esos recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos (en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto) los relativos a los montos principales que así se calificaron.

SÉPTIMO.—A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el considerando inmediato anterior del presente fallo.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los montos reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004²², de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P/J. 136/2001²³ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Consti-

²² Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

tución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 92/99,²⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **fundado** por las razones que a continuación se exponen:

Respecto de la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en el oficio TES-VER/433/2019 de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, se señala lo siguiente:

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

| Municipio de Pajapan | | |
|---|----------------|----------------------|
| Fondo para la Infraestructura Social Municipal | Monto | Fecha de pago |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 2-feb-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 03-mar-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 29-abr-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 08-jun-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 30-jun-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 01-jul-16 |
| Fideicomiso FAIS (F997) | \$1'807,080.48 | 31-ago-16 |

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre que a continuación se detallan: (subrayado propio)

| Municipio de Pajapan | | |
|-----------------------------|-----------------|------------------|
| Concepto | Registro | Monto |
| Fideicomiso FAIS (F977) | 29-ago-16 | \$1'807,080.48 |
| Fideicomiso FAIS (F977) | 27-oct-16 | \$1'807,076.48 |
| Fideicomiso FAIS (F977) | 26-sep-16 | \$1'807,080.48." |

De la transcripción que precede, se puede advertir que tal como lo reconoce expresamente la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, sí están pendientes de pago, por concepto del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$1'807,080.48 (un millón ochocientos siete mil ochenta pesos con cuarenta y ocho centavos M.N.) por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, mientras que, res-

pecto de octubre de ese año se adeudan \$1'807,076.48 (un millón ochocientos siete mil setenta y seis pesos con cuarenta y ocho centavos M.N.).

Ahora, cabe destacar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "*Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.*", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

| MES | FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO | FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS |
|------------|-------------------------------|---|
| Enero | 29 | 8 de febrero |
| Febrero | 29 | 7 de marzo |
| Marzo | 31 | 7 de abril |
| Abril | 29 | 6 de mayo |
| Mayo | 31 | 7 de junio |
| Junio | 30 | 7 de julio |
| Julio | 29 | 5 de agosto |
| Agosto | 31 | 7 de septiembre |
| Septiembre | 30 | 7 de octubre |
| Octubre | 31 | 4 de noviembre |

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

NOVENO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ esta

²⁵ Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados (sic) de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y

Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

- Por concepto de aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), las cantidades de \$1'807,080.48 (un millón ochocientos siete mil ochenta pesos con cuarenta y ocho centavos M.N.) por cada uno de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis y, respecto de octubre de ese año, el monto de \$1'807,076.48 (un millón ochocientos siete mil setenta y seis pesos con cuarenta y ocho centavos M.N.). Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,

todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones (sic) que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO ESTATAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMI-

SIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MADERO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 208/2018. MUNICIPIO DE MADERO, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 12 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos síndicos de Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo promovieron controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, para controvertir los siguientes actos:

"El haber determinado y ordenado al secretario de Administración y Finanzas del Estado de Michoacán de Ocampo, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional la retención a los Municipios que representamos, de las siguientes cantidades, a saber: ... **Madero: \$***** (*****);** ... Las cantidades de dinero, que, por concepto de aportaciones estatales les corresponden a los Municipios actores del ejercicio fiscal dos mil quince, específicamente del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales; ingresos

que con anterioridad fueron legalmente autorizados por la Legislatura Estatal, sin existir facultades legales en la demanda, ni documento suscrito por los Ayuntamientos accionantes, en el cual se autoricen las retenciones de mérito, transgrediendo con ello los principios de integridad de los recursos económicos municipales, la libre administración de la hacienda municipal y el ejercicio directo de los recursos municipales, consagrados en favor de los Ayuntamientos Constitucionales de los Municipios de Tlapujahua, Cuahuayana, Yurécuaro, Tepalcatepec, Penjamillo, Nocupetaro, Briseñas, Coalcomán, Madero y Tiquicheo, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, por el artículo 115 de la Constitución Federal."¹

SEGUNDO.—**Antecedentes de la demanda.** La parte actora manifestó como antecedentes de los actos cuya invalidez demanda, los que a continuación se sintetizan:

- El treinta de enero de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo, se publicó el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015" en el cual se estableció que el monto que le correspondía al Municipio de Madero ascendía a la cantidad de \$***** (*****)."

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- El acto impugnado transgrede el artículo 105 de la Constitución Federal, ya que con su proceder el Ejecutivo Estatal **violenta en detrimento del Municipio de Madero, los principios de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos**, contemplados en el diverso 115 constitucional; ya que de manera unilateral **se han retenido ilegalmente los recursos económicos que le pertenecen al Municipio**, específicamente del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales.

- De acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán, los Municipios serán beneficiados con aportaciones que recibirán del Estado, ello conforme a las determinaciones que la Legislatura del Estado establezca, por lo que al emitirse el presupuesto de egresos,

¹ Fojas 3 a 5 del expediente relativo a la controversia constitucional 208/2018.

el Poder Ejecutivo Estatal sólo se convierte en un detentador provisional o precario de los recursos que sean asignados, pero **en ningún caso los faculta para utilizarlos, reasignarlos, retenerlos o desviarlos, sin previa autorización de los Ayuntamientos.**

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en omisión en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, de tal suerte que, como tales recursos integran la hacienda pública municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales.

- El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo **pasa por alto el decreto emitido por la Legislatura Estatal**, al establecer el acuerdo en el cual se fijaron los recursos económicos que corresponden a los diversos Municipios del Estado, en cuanto al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales.

- **Al no existir cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales al Municipio actor, se deben entregar de manera íntegra junto con los intereses correspondientes.** Invoca la jurisprudencia P/J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

CUARTO.—**Preceptos constitucionales transgredidos.** El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 105 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciocho,² el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 208/2018; se estableció que de conformidad con lo establecido en la controversia constitucional 194/2018 en el acuerdo de seis de noviembre de dos mil dieciocho, sólo se integraría el expediente relativo al Municipio de Madero de Michoacán de Ocampo; por último, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

² *Ibíd.* fojas 59 y 60.

Mediante acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por **admitida**³ la demanda promovida por la síndica del Municipio de Madero, Estado de Michoacán de Ocampo, además se tuvo como demandado y se ordenó emplazar y requerir al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán para que al dar contestación a la demanda enviara a este Alto Tribunal copias certificadas de las documentales relacionadas con los actos y omisiones impugnados, por último, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

SEXTO.—Contestación a la demanda. Mediante escrito depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil diecinueve,⁴ *****, quien se ostentó como subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán, en representación del gobernador de dicha entidad contestó la demanda de controversia constitucional, en la que alegó como causa de improcedencia la extemporaneidad de la demanda, la cual se estudiará en el apartado correspondiente.

Mediante acuerdo del Ministro instructor del día veintinueve de enero de dos mil diecinueve⁵ se tuvo por presentada la contestación, asimismo se autorizó al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán al uso de medios electrónicos y se señaló las nueve horas con treinta minutos del martes diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

SÉPTIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

OCTAVO.—Audiencia. Concluido el trámite respectivo, el **diecinueve de marzo de dos mil diecinueve**,⁶ se realizó la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las

³ Ibíd. fojas 61 a 63 vuelta.

⁴ Ibíd. foja 151 vuelta.

⁵ Ibíd. fojas 179 a 181vuelta.

⁶ Ibíd, fojas 191 y vuelta.

pruebas ofrecidas por las partes, se rindieron los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Requerimiento y desahogo.** Mediante auto de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor con apoyo en el artículo 297, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles ordenó requerir al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, para que remitiera copia certificada de los comprobantes de las fichas de depósito o de las transferencias electrónicas bancarias que acreditaran y generaren certeza sobre el pago de la cantidad \$***** (*****), al Municipio de Madero, Michoacán de Ocampo, correspondiente al Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil quince.

En cumplimiento a lo anterior, la representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán presentó un escrito ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que manifiesta que hasta la fecha no se había entregado el recurso al Municipio actor, dicho escrito se ordenó agregar como un elemento para mejor proveer, mediante acuerdo del Ministro instructor de ocho de mayo de dos mil diecinueve.

DÉCIMO.—**Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro instructor al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ 1o. de

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

la ley reglamentaria,⁸ 10, fracción I,⁹ y 11, fracción V,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,¹¹ y tercero¹² del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este tribunal, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Madero y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en el sentido de que no se trata de normas generales, por lo que resulta innecesaria la mayoría calificada de los Ministros para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ el actor deberá comparecer a juicio

⁸ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁹ "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."

¹⁰ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

¹¹ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

¹² "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la síndica del Ayuntamiento de Madero del Estado de Michoacán de Ocampo, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal del Instituto Electoral de Michoacán.¹⁴

De acuerdo con el artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,¹⁵ corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, al cual le atribuyó la falta de entrega de los recursos correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal dos mil quince así como el pago de los intereses respectivos.

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

¹⁴ Foja 53 del expediente en que se actúa.

¹⁵ "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico:

"...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

*****, subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa y de su titular, personalidad que acreditó en términos de la copia certificada del nombramiento respectivo.¹⁶

Asimismo, la representación de mérito la ejerce en términos de lo previsto en los artículos 6, fracción IV y 11, fracción VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo; así como lo dispuesto en el apartado IX, punto 1.2, numerales 1 y 3 del Manual de Organización de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán de Ocampo.¹⁷

En consecuencia, la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica, tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en la presente controversia.

CUARTO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concretos y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

¹⁶ Foja 157 del expediente relativo a la controversia constitucional 208/2018.

¹⁷ **Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**

"Artículo 6. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

"Artículo 11. Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"III. Apoyar al consejero jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería;

"...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte."

Manual de Organización de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán de Ocampo

"IX. Funciones específicas

"1.2 De la dirección de asuntos constitucionales y legales

"1. Ejecutar las acciones derivadas de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que el consejero jurídico tenga la representación del gobernador;

"...

"3. Realizar las actividades operativas correspondientes a la consejería ante los tribunales y toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales, y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería."

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señala como actos impugnados los siguientes:

"... la indebida retención ... de las siguientes cantidades ... Madero: \$***** (*****) ... que, por concepto de aportaciones estatales les corresponden a los Municipios actores del ejercicio fiscal dos mil quince, específicamente del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales; ..."

En ese orden de ideas, se concluye que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de pago de los recursos del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente al Municipio de Madero de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal dos mil quince.
2. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

QUINTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma **oportuna**.

En ese tenor, de las omisiones que quedaron precisadas en el considerando anterior, debe destacarse que el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ establece que el plazo para promover el juicio de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamados; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

¹⁸ Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

No obstante, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones, conduce a que en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Robustece lo anterior la jurisprudencia P./J. 43/2003, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que, por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."¹⁹

En el presente caso, se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal, es decir un no hacer, aspec-

¹⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

to que se corrobora con la contestación al requerimiento en el que el Ministro instructor solicitó que se remitieran aquellas documentales relativas a las fichas de depósito o de las transferencias bancarias que acreditaran el pago del monto impugnado por el Municipio actor; en efecto, en la respuesta presentada por la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos, se reconoció expresamente que se encuentra pendiente de pago la totalidad del monto correspondiente al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales del año dos mil quince.²⁰

En la parte conducente del escrito de mérito, se estableció lo siguiente:

"... En consecuencia, resulta preciso aclarar que **se continúa haciendo el esfuerzo de atender dichas obligaciones, sin que el presupuesto y las condiciones financieras del Estado, hayan permitido a la fecha entregar el recurso que el Municipio actor demanda por concepto de Fondo para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince ...**"

Derivado de lo anterior, al existir una omisión absoluta de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, al Municipio actor resulta **oportuna** la presentación de la demanda.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de la omisión en la entrega de recursos, **al tratarse de un accesorio de los montos principales**, sigue la suerte de éstos; por tanto, se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En el presente considerando, se abordará la única causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Extemporaneidad:

El Poder Ejecutivo Estatal alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19 en relación con el diverso 21 de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, los actos que se reclaman datan del

²⁰ Fojas 197 y 198 del expediente en el que se actúa.

treinta de enero de dos mil quince, por lo que de conformidad con la fracción I del artículo 21 del mismo ordenamiento ha transcurrido en exceso el plazo contemplado y, por tanto, se debe sobreseer en la controversia planteada:

Se **desestima** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, toda vez que ello ya fue motivo de análisis en el considerando anterior de la presente resolución.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **fundado** por las razones que a continuación se exponen:

Los actos impugnados son los siguientes:

- La omisión de pago de los recursos del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente al Municipio de Madero del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal dos mil quince.
- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

a) Omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente al Municipio de Madero, Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal dos mil quince, así como el pago de intereses correspondientes.

En primer término, debe destacarse que el viernes treinta de enero de dos mil quince se publicó el "**Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales correspondientes a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015**",²¹ el cual fue modificado por el diverso "**Acuerdo por el que se modifica el similar mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015**",²² publicado el lunes dieciocho de mayo de la misma anualidad, mediante el cual se precisó que la distribución de los recursos sería mensual a partir del mes de abril del año dos mil quince y hasta el mes de enero de dos mil dieciséis, es decir, doce pagos así como las fechas de entrega de cada uno de ellos.

²¹ Fojas 52 vuelta a 53 del expediente.

²² Fojas 173 vuelta a 177 del expediente.

Del segundo de los instrumentos citados, se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán debió de ministrar los recursos correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales al Municipio de Madero por el monto total de \$***** (*****), distribuido de la siguiente manera: enero \$***** (*****), febrero \$***** (*****), marzo \$***** (*****), abril \$***** (*****), mayo \$***** (*****), junio \$***** (*****), julio \$***** (*****), agosto \$***** (*****), septiembre ***** (*****), octubre \$***** (*****), noviembre \$***** (*****), y diciembre \$***** (*****).²³

De igual forma, en el punto séptimo del acuerdo modificatorio de mérito se estableció el calendario de pago mediante el cual la Secretaría de Finanzas y Administración de los Ayuntamientos debía ministrar los montos correspondientes,²⁴ atendiendo a las fechas siguientes:

| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F. | Fecha de Pago |
|---|----------------------|
| Enero a marzo | 15/ abril/2015 |
| Abril | 4/mayo/2015 |
| Mayo | 3/junio/2015 |
| Junio | 3/julio/2015 |
| Julio | 3/agosto/15 |
| Agosto | 2/septiembre/15 |
| Setiembre | 2/octubre/2015 |
| Octubre | 4/noviembre/2015 |
| Noviembre | 2/diciembre/2015 |
| Diciembre | 4/enero/2016 |

No obstante lo anterior, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo a través del escrito presentado en atención al requerimiento del Mi-

²³ Ibíd. foja 175.

²⁴ Ibíd. foja 176 vuelta.

nistro instructor para que remitiera copia certificada de los comprobantes de las fichas de depósito o de las transferencias electrónicas bancarias que acreditaran el pago del fondo reclamado, sostuvo **que hasta la fecha no se habían ministrado los recursos de dicho fondo** como se advierte de la transcripción siguiente:

"Por medio de la presente, y en atención a su oficio número ***** , de fecha veintinueve de marzo y notificado al gobernador del Estado de Michoacán con fecha diez de abril, ambos del año dos mil diecinueve, se hace la manifestación que lo señalado en el párrafo tercero de la foja 8 (ocho) de la contestación de la controversia constitucional en la cual se gestiona, **no se refiere haber realizado el pago del recurso público que el Municipio actor manifiesta**, sino que se hace referencia a la observancia que el actual Ejecutivo del Estado realiza tanto de las disposiciones constitucionales y legales; **que a la fecha hace esfuerzos extraordinarios por cumplir con las obligaciones que se quedaron pendientes de administraciones anteriores**, a sabiendas que al momento en que se toman riendas de una administración se adquieren facultades y obligaciones.

"En consecuencia, **resulta preciso aclarar que se continúa haciendo el esfuerzo de atender dichas obligaciones, sin que el presupuesto y las condiciones financieras del Estado, hayan permitido a la fecha entregar el recurso que el Municipio actor demanda**²⁵ por concepto de Fondo para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince ..."²⁶

De la aludida transcripción se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo **reconoce expresamente** que hasta la fecha **está pendiente el pago** del Fondo para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince al Municipio actor.

Por tanto, ya que **a la fecha no se ha pagado el monto de referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar la cantidad de \$***** (*****)** por concepto de "Fondo para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince", **así como los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la**

²⁵ Lo resaltado es propio.

²⁶ Fojas 197 y 198 del expediente en el que se actúa.

"fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

Ello en atención al criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno P/J. 46/2004, que lleva por rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."²⁷

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁸ esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, deberá realizar en favor del Municipio actor, lo siguiente:

- El pago por la cantidad de \$***** (*****), por concepto de **Fondo para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince**, así como **los intereses generados** por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

El poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.²⁹

²⁷ Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

²⁸ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

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

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

²⁹ Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando último de esta ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (ORDEN VERBAL O ESCRITA DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL PARA ASIGNAR A LA AGENCIA MUNICIPAL DE SAN BALTAZAR GUELAVILA LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVERLA CONTRA UN ACUERDO EN EL QUE EL GOBIER-

NO DEL ESTADO Y UNA AGENCIA MUNICIPAL DETERMINAN EL MONTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES QUE SE ASIGNÓ A DICHA AGENCIA INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL SÍNDICO DEL MUNICIPIO AL QUE PERTENECE ÉSTA TIENE CONOCIMIENTO DE ESE ACUERDO.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU IMPROCEDENCIA POR COSA JUZGADA NO SE ACTUALIZA CUANDO EXISTE IDENTIDAD DE PARTES PERO EN LA RESOLUCIÓN PREVIA SE ANALIZÓ LA VALIDEZ DE ACTOS DIVERSOS, AUN CUANDO SE ENCUENTREN RELACIONADOS.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR VERSAR SOBRE MATERIA ELECTORAL CUANDO EL ACTO CONTROVERTIDO TRASCIENDE AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA MUNICIPAL, AUN CUANDO DICHO ACTO DIO LUGAR A UNA OMISIÓN IMPUGNADA EN LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE LA INTEGRAN.

VIII. PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL IMPLICA QUE LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE SU ÓRGANO DE GOBIERNO SEAN LOS ÚNICOS QUE VÁLIDAMENTE DISPONGAN DE AQUELLAS QUE EL ESTADO DEBA TRANSFERIRLES.

IX. PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES. INVALIDEZ DEL CONVENIO CELEBRADO ENTRE EL ESTADO DE OAXACA Y UNA AGENCIA MUNICIPAL SOBRE EL DESTINO DE LAS QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO AL QUE ÉSTA PERTENECE.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPOSIBILIDAD DE QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UN ACUERDO CELEBRADO ENTRE EL ESTADO DE OAXACA Y UNA AGENCIA MUNICIPAL, EN RAZÓN DEL CUAL ÉSTE RECIBIÓ PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES DESTINADAS AL MUNICIPIO RESPECTIVO, PRODUZCA LA DEVOLUCIÓN DE ÉSTAS.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 287/2017. MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, ESTADO DE OAXACA. 5 DE DICIEMBRE DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTES: ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **cinco de diciembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el diez de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Nicolás Martínez García, en su carácter de síndico municipal de San Dionisio Ocoteppec, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que enseguida se señalan:

"II. Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio

"A) El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de las siguientes secretarías:

"1. La Secretaría General de Gobierno, con domicilio bien conocido en Ciudad Administrativa 'Benemérito de las Américas', Carretera Oaxaca-Istmo km. 11.5, Tlaxiáctac de Cabrera, Edificio 8 'Margarita Maza de Juárez'.

"2. La Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal, con domicilio bien conocido en Ciudad Administrativa 'Benemérito de las Américas', Carretera

Oaxaca-Istmo km. 11.5, Tlaxiactac de Cabrera, Edificio 8 'Margarita Maza de Juárez'.

"3. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, con domicilio bien conocido en la Ciudad Judicial 'General Porfirio Díaz Mori, Soldado de la Patria', sito en la población de San Bartolo Coyotepec, Distrito del Centro, Estado de Oaxaca, específicamente, en las oficinas que albergan el Edificio 'Saúl Martínez'.

"B) El Poder Ejecutivo de la Federación

"1. Al organismo descentralizado de la administración pública federal denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con domicilio bien conocido en la Ciudad de México, Boulevard Adolfo López Mateos, número 160, colonia San Ángel Inn, Delegación Álvaro Obregón.

"2. Al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con domicilio bien conocido en la Ciudad de México, Boulevard Adolfo López Mateos, número 160, colonia San Ángel Inn, Delegación Álvaro Obregón.

"3. Al Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con domicilio bien conocido en la Ciudad de México, Boulevard Adolfo López Mateos, número 160, colonia San Ángel Inn, Delegación Álvaro Obregón.

"...

"IV. Norma general o acto cuya invalidez se demanda

"A) Al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca le demando:

"1. La invasión de facultades que realiza la Secretaría General de Gobierno en perjuicio del Ayuntamiento de San Dionisio Ocotepec, Oaxaca, porque sin tener facultades para ello, celebró una minuta de acuerdo con la Agencia de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio) y con el Administrador Municipal (persona designada por la propia Secretaría General de Gobierno), donde asignaron a dicha agencia el 32.24% de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, sin que tengan facultades constitucionales o legales para ello.

"2. La nulidad de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General de Gobierno, la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila y el entonces administrador municipal de San Dionisio Ocoatepec, en relación con la entrega de sus participaciones municipales, porque un administrador dependiente de la Secretaría General de Gobierno no tiene facultades constitucionales ni legales para comprometer el patrimonio ni la hacienda pública municipal de San Dionisio Ocoatepec, Oaxaca.

"3. La violación a los artículos 115, fracciones I, II, III y IV y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de mi representado, materializada en la extralimitación de facultades constitucionales y legales en que incurren la Secretaría General de Gobierno y el ex Administrador Municipal, al resolver sobre el uso, manejo y destino de la hacienda pública municipal, asunto que no es de su competencia, ya que las autoridades competentes para conocer de las participaciones municipales son los integrantes del Cabildo Municipal.

"4. La nulidad de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General del Gobierno, la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio) y el entonces administrador municipal, por violación a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales y a los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de fundamentación y motivación, ya que no existen preceptos sustantivos y adjetivos (sic). Así, tanto el ex administrador municipal como la Secretaría General de Gobierno no tienen facultades para decidir sobre la asignación de aportaciones en favor de la Agencia de San Baltazar Guelavila. Además, es un asunto que no es de su competencia, ya que las autoridades competentes para conocer de las participaciones municipales son los integrantes del Cabildo Municipal.

"En ese orden, se transcribe el segundo punto del acuerdo controvertido, que establece lo siguiente: (se transcribe).

"Asimismo, para mayor ilustración, se inserta la imagen del acuerdo impugnado (también se agrega a la presente en copia simple).

"A.A. A la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca le reclamo lo siguiente:

"I. La devolución de la totalidad de los recursos económicos de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, pagados de forma indebida a la Agencia de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio Oco-tepec), que haya tenido como base la minuta de acuerdo que se viene citando como acto reclamado.

"B. Al organismo descentralizado de la administración pública federal denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), les reclamo lo siguiente:

"a) El procedimiento, acuerdo, orden o autorización, verbal o escrito, que dio el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a la Secretaría General de Gobierno para que dicha Secretaría les asignara el 32.24% de participaciones de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio Oco-tepec).

"b) La invasión de facultades que realiza el Coneval en perjuicio del Municipio de San Dionisio Oco-tepec, ya que sus indicadores son orientadores y no vinculantes. En el presente caso, el organismo descentralizado formuló y emitió determinaciones (otorgando el 32.24%, de acuerdo con los indicadores sociodemográficos y de rezago social de la Agencia de San Baltazar Guelavila, para la entrega de sus participaciones), que la Secretaría General de Gobierno tomó para violentar la autonomía hacendaria del Municipio de San Dionisio Oco-tepec.

"c) La invasión a la esfera competencial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en perjuicio del Municipio actor, al realizar una indebida imposición del 32.24%, que la Secretaría General de Gobierno tomó como parámetro obligatorio para la asignación de recursos económicos a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila.

"Dichos actos los están realizando sin respetar el procedimiento que marca la ley orgánica municipal y violando las garantías de audiencia, defensa y legalidad."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

1. El dos de noviembre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la asamblea solemne, en la que se hizo del conocimiento de los habitantes del Municipio la lista de concejales que integrarían el Ayuntamiento del Municipio de San Dionisio Ocotepec en el periodo 2017-2019.

2. El veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral Local emitió el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-297/2016, en el que calificó como válida la elección.

3. El veintiséis de diciembre siguiente, ciudadanos originarios de la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra del acuerdo referido ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el cual se radicó con el número de expediente JDC/162/2016.

4. El uno de enero de dos mil diecisiete, en sesión solemne de Cabildo, los concejales propietarios rindieron protesta y al día siguiente fueron asignadas las regidurías.

5. El seis de marzo de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral Estatal revocó el acuerdo impugnado y declaró la nulidad de la elección de los concejales del Municipio de San Dionisio Ocotepec.

6. Los días once, diecisiete, veinte y veintidós de marzo de dos mil diecisiete, se promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución referida ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, los cuales se radicarón con el número de expediente SX-JDC-151/2017 y acumulados y se resolvieron el siete de abril siguiente en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

7. El veinte de abril de dos mil diecisiete, se interpusieron en contra de esta determinación recursos de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales se radicarón con el número de expediente SUP-REC-1148/2017 y acumulados y se resolvieron el dos de junio siguiente, en el sentido de revocar la determinación impugnada y declarar la validez de la elección del Ayuntamiento del Municipio de San Dionisio Ocotepec.

8. Desde la declaración de nulidad de la elección por parte del Tribunal Electoral Estatal (seis de marzo de dos mil diecisiete) hasta la revocación de esta resolución por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, el Gobierno Municipal estuvo a cargo de un Administrador Municipal nombrado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, que celebró con la Secretaría General de Gobierno Estatal y la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila una minuta de acuerdo, en la que asignó, a esta última, un porcentaje de las participaciones y aportaciones federales del Municipio de San Dionisio Ocotepec.

La minuta de acuerdo fue notificada al Ayuntamiento, el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, junto con la demanda de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila en contra del Ayuntamiento ante el Tribunal Electoral Estatal, por una supuesta violación a su derecho político-electoral a ser votados, derivado del incumplimiento de dicha minuta.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez hechos valer por el actor son, en síntesis, los siguientes:

1. Los actos que se impugnan carecen de fundamentación y motivación. No existe disposición que faculte a la Secretaría General de Gobierno, al ex administrador municipal y a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila para afectar los recursos del Municipio a través de una minuta de acuerdo. Los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal no observaron el procedimiento establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca para asignar recursos a dicha autoridad auxiliar municipal. Además, al estar sujeto al régimen de sistemas normativos internos, el Municipio de San Dionisio Ocotepec debe someter cualquier decisión relacionada con la afectación de sus recursos a la asamblea comunitaria, así como al Consejo de Desarrollo Municipal, conforme a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado.

2. Los actos impugnados vulneran los artículos 115, fracciones I, II, III y IV y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, pues los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal se extralimitaron en el ejercicio de sus atribuciones, al resolver cuestiones ajenas a su ámbito de competencia, afectando con ello la autonomía y la hacienda pública municipales.

Tanto la Ley de Coordinación Fiscal como la Estatal disponen que las participaciones federales son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios, con la autorización de los congresos y siempre que se encuentren inscritas a petición del Estado ante la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público. Del mismo modo, las aportaciones federales deben ser entregadas a los Municipios a través de los Estados, de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones. En este sentido, la minuta de acuerdo combatida es inconstitucional, al violentar los principios de libre administración de la hacienda municipal, ejercicio directo e integridad de los recursos municipales.

3. El Poder Ejecutivo Federal, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, invadió la esfera de competencia del Municipio actor, al haber determinado indebidamente, en atención a los indicadores sociodemográficos y de rezago social, el porcentaje de recursos municipales que debía asignarse a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 2o., 14, 16, 115 y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—En acuerdo de diez de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que correspondió el número 287/2017 y por razón de turno designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Por auto de catorce de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivos Federal y Local —no a los Secretarios General de Gobierno y de Finanzas, la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, su Comité Directivo ni su Comisión Ejecutiva, por tratarse de órganos subordinados a dichos poderes—, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—El Poder Ejecutivo Federal contestó la demanda en los siguientes términos:

a) Causa de improcedencia

Son inexistentes los actos que se atribuyen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pues no corresponde a éste, sino a las dependencias públicas encargadas de ejecutar los programas y acciones de desarrollo social, aplicar los indicadores que aquél aprueba para

medir su impacto y calidad; de ahí que no cuente con facultades para realizar asignaciones de recursos provenientes de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, del presupuesto de egresos de la Federación.

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no llevó a cabo un procedimiento, ni emitió algún acuerdo, orden o autorización, verbal o escrito, para que se otorgara el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio actor a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila.

Por tanto, al no acreditarse la existencia de los actos atribuidos a esta autoridad, procede sobreseer en el juicio, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Refutación de conceptos de invalidez

1. En todo caso, los conceptos de invalidez son infundados, toda vez que el Consejo no intervino en modo alguno en la asignación de recursos federales a la agencia municipal. Conforme a los artículos 80 de la Ley General de Desarrollo Social y 5o., fracción XVI, del decreto por el que se regula dicho organismo, éste puede formular sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, con base en resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles; no así a las autoridades locales.

Aun cuando el artículo 5o., fracción XXI, del citado decreto prevé la atribución del Consejo de actuar como órgano de consulta y asesoría en la evaluación de programas sociales y medición de pobreza de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las autoridades estatales y municipales y de los sectores público y privado; en el caso, no ejerció dicha atribución y, mucho menos, participó en la asignación de recursos federales a la agencia municipal.

2. Con independencia de lo anterior, el Ejecutivo Federal, en cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal, ha ministrado al Estado en tiempo y forma las participaciones y aportaciones federales, a efecto de que las distribuya entre sus Municipios.

SÉPTIMO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca señaló lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

1. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción III y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, al encontrarse pendiente de resolución la controversia constitucional 236/2017, promovida por el Municipio actor en contra de los mismos actos impugnados.

2. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, al haber cesado los efectos de la minuta de acuerdo impugnada, como consecuencia de la terminación del nombramiento del administrador municipal.

3. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II y 21, fracción I, de la ley reglamentaria, por extemporaneidad en la impugnación de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, pues el plazo para promover la controversia, comenzó al día siguiente de su emisión y no en la fecha que señala el actor en su demanda.

4. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, de la ley reglamentaria, por inexistencia de los actos impugnados, ya que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas, ha entregado los recursos correspondientes al Municipio actor, a través de las cuentas bancarias señaladas para tal efecto y de las personas legalmente facultadas para ello.

5. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, pues el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no ha vulnerado la hacienda municipal.

6. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria, puesto que el Municipio actor no planteó concepto de invalidez alguno que acredite la supuesta afectación a los recursos económicos que le pertenecen.

7. Debe sobreseerse en esta controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VI y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, 99 de la Constitución General y 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al impugnarse un acto vinculado con un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el régimen de siste-

mas normativos internos, que debe ser combatido ante la instancia electoral correspondiente.

b) Refutación de conceptos de invalidez

En todo caso, los conceptos de invalidez son infundados, porque el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas, no ha retenido recursos municipales, sino, por el contrario, los ha entregado a través de la persona legalmente facultada para ello.

OCTAVO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Sustanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

DÉCIMO PRIMERO.—En sesión pública de nueve de agosto de dos mil dieciocho, fue desechado el proyecto de resolución presentado por el Ministro Pérez Dayán, retornándose el asunto, mediante acuerdo del día siguiente, a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, por no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—En primer término, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto

por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ y la tesis P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."²

Los actos que impugnó el Municipio actor son los siguientes:

"IV. Norma general o acto cuya invalidez se demanda

"A) Al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca le demando:

"1. La invasión de facultades que realiza la Secretaría General de Gobierno en perjuicio del Ayuntamiento de San Dionisio Ocotepéc, Oaxaca, porque, sin tener facultades para ello, celebró una minuta de acuerdo con la Agencia de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio) y con el administrador municipal (persona designada por la propia Secretaría General de Gobierno), donde asignaron a dicha agencia el 32.24% de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, sin que tengan facultades constitucionales o legales para ello.

"2. La nulidad de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General de Gobierno, la Agencia

¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

² "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (Novena Época. Registro digital: 166985. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536).

Municipal de San Baltazar Guelavila y el entonces administrador municipal de San Dionisio Ocotepec, en relación con la entrega de sus participaciones municipales, porque un Administrador dependiente de la Secretaría General de Gobierno no tiene facultades constitucionales ni legales para comprometer el patrimonio ni la hacienda pública municipal de San Dionisio Ocotepec, Oaxaca.

"3. La violación a los artículos 115, fracciones I, II, III y IV y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de mi representado, materializada en la extralimitación de facultades constitucionales y legales en que incurren la Secretaría General de Gobierno y el ex administrador municipal, al resolver sobre el uso, manejo y destino de la hacienda pública municipal, asunto que no es de su competencia, ya que las autoridades competentes para conocer de las participaciones municipales son los integrantes del Cabildo Municipal.

"4. La nulidad de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General del Gobierno, la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio) y el entonces administrador municipal, por violación a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales y a los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de fundamentación y motivación, ya que no existen preceptos sustantivos y adjetivos. Así, tanto el ex administrador municipal como la Secretaría General de Gobierno no tienen facultades para decidir sobre la asignación de aportaciones en favor de la Agencia de San Baltazar Guelavila. Además, es un asunto que no es de su competencia, ya que las autoridades competentes para conocer de las participaciones municipales son los integrantes del Cabildo Municipal.

"En ese orden, se transcribe el segundo punto de acuerdo, controvertido, que establece lo siguiente: (se transcribe).

"Asimismo, para mayor ilustración, se inserta la imagen del acuerdo impugnado (también se agrega a la presente en copia simple).

"A.A. A la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca le reclamo lo siguiente:

"I. La devolución de la totalidad de los recursos económicos de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, pagados de forma indebida a la Agencia de San

Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio Oco-tepec), que haya tenido como base la minuta de acuerdo que se viene citando como acto reclamado.

"B. Al organismo descentralizado de la administración pública federal denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), les reclamo lo siguiente:

"a) El procedimiento, acuerdo, orden o autorización, verbal o escrito, que dio el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a la Secretaría General de Gobierno para que dicha Secretaría les asignara el 32.24% de participaciones de los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila (autoridad auxiliar del Ayuntamiento de San Dionisio Oco-tepec).

"b) La invasión de facultades que realiza el Coneval en perjuicio del Municipio de San Dionisio Oco-tepec, ya que sus indicadores son orientadores y no vinculantes. En el presente caso, el organismo descentralizado formuló y emitió determinaciones (otorgando el 32.24%, de acuerdo con los indicadores sociodemográficos y de rezago social de la Agencia de San Baltazar Guelavila, para la entrega de sus participaciones), que la Secretaría General de Gobierno tomó para violentar la autonomía hacendaria del Municipio de San Dionisio Oco-tepec.

"c) La invasión a la esfera competencial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en perjuicio del Municipio actor, al realizar una indebida imposición del 32.24%, que la Secretaría General de Gobierno tomó como parámetro obligatorio para la asignación de recursos económicos a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila.

"Dichos actos los están realizando sin respetar el procedimiento que marca la ley orgánica municipal y violando las garantías de audiencia, defensa y legalidad."

De la transcripción anterior, se desprende que los numerales A.1, A.3, A.4, en su segunda parte, B.b) y B.c) no constituyen actos, sino conceptos de invalidez, pues se trata de las razones por las que el Municipio actor estima que debe declararse la inconstitucionalidad de los actos realmente impugnados, a que se refieren los numerales A.2, A.4, en su primera parte –a modo de reiteración de lo señalado en el numeral A.2– y B.a). Por otro lado, el numeral

A.A.I se relaciona con el efecto que el actor pretende que se dé a la sentencia que declare la invalidez de tales actos.

En este sentido, los actos que deben tenerse como impugnados son los siguientes:

1. La minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, el administrador municipal designado por ésta y la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila, a través de la cual fue asignado a esta última el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio de San Dionisio Ocotepec.

2. El procedimiento, acuerdo, orden o autorización, verbal o escrito, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para asignar a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio de San Dionisio Ocotepec.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Federal hizo valer como causa de improcedencia la inexistencia de los actos referidos en el numeral 2, lo cual debe estimarse fundado, ya que, de las constancias que obran en el expediente, no se advierte que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social haya llevado a cabo un procedimiento o emitido un acuerdo, orden o autorización para determinar el porcentaje de los recursos del Municipio actor que debía entregarse a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila.

Si bien en el punto segundo de la minuta de acuerdo impugnada se indica que el porcentaje otorgado a la agencia municipal corresponde a lo que marca dicho Consejo Nacional, de acuerdo con los indicadores sociodemográficos y de rezago social por localidad, ello no se traduce en que este organismo haya tenido intervención en la emisión de la citada minuta, ni que la cifra haya sido determinada como consecuencia de un procedimiento u orden girado por éste.

Además, la minuta no es suscrita por un funcionario perteneciente al consejo, el cual, conforme a los artículos 80 y 81 de la Ley General de Desarrollo Social,³ solamente tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de

³ **Artículo 80.** De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público."

las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza y, en todo caso, actuar como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza de las dependencias y entidades de la administración pública federal, autoridades estatales y municipales y sectores social y privado, en términos de la fracción V del artículo 5o. del decreto que lo regula, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil cinco.⁴

Por lo tanto, debe sobreseerse en la controversia constitucional en relación con los actos que se atribuyen al Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, de acuerdo con la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo.

Ahora bien, el Municipio manifiesta haber tenido conocimiento de la minuta de acuerdo que impugna, de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete,

"Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad."

⁴ **"Artículo 5o.** Para el cumplimiento de su objeto, el consejo tendrá las siguientes atribuciones:
"...

"XXI. Actuar, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado."

⁵ **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

hasta el veintinueve de septiembre siguiente, fecha en que el presidente municipal comunicó al síndico la recepción del acuerdo de trece de septiembre anterior, dictado por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, mediante el cual admitió la demanda promovida por integrantes de la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila en contra del propio presidente municipal y la Secretaría General de Gobierno, por violación de su derecho a ser votados, en la vertiente de ejercicio del cargo, derivado de la omisión en la entrega del 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio, conforme a la referida minuta de acuerdo; a efecto de que, en su carácter de representante jurídico, iniciara las acciones legales pertinentes, en defensa de los intereses municipales.

En este sentido, el plazo para promover la demanda transcurrió del lunes dos de octubre al jueves dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete; descontándose los días siete, ocho, doce, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre, uno, dos, tres, cuatro, cinco, once y doce de noviembre, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 de la ley reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), j) y n) —en relación con el acuerdo adoptado por el Tribunal Pleno en sesión privada de ocho de mayo de dos mil diecisiete—, del Acuerdo General Número 18/2013.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el viernes diez de noviembre de dos mil diecisiete, fue promovida de manera oportuna.

Resulta infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en cuanto a que el plazo para promover la demanda debe computarse a partir del día siguiente al en que fue emitida la minuta de acuerdo impugnada; pues, a esa fecha, el síndico, como representante legal del Municipio, no pudo haber tenido conocimiento de la existencia de dicha minuta, ya que el Ayuntamiento no se encontraba en funciones.

En efecto, derivado del conflicto electoral existente en el Municipio y hasta en tanto no se declarara la validez de la elección, se nombró un administrador municipal y fue durante su gestión que se emitió la citada minuta de acuerdo, cuyo contenido fue conocido por el actor hasta que la agencia municipal reclamó su cumplimiento a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al que se ha hecho referencia.

CUARTO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

De acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Nicolás Martínez García, en su carácter de síndico, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección por sistemas normativos internos de concejales al Ayuntamiento, de veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, emitida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, y de la credencial expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado.⁷

Conforme al artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,⁸ corresponde a los Síndicos la representación legal del Municipio, por lo que debe reconocerse la legitimación procesal de quien promueve la presente controversia. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

QUINTO.—Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

De acuerdo con los artículos 10, fracción II⁹ y 11, párrafo primero –ya citado–, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las con-

⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

⁷ Fojas 61 y 62 del expediente.

⁸ **Artículo 71.** Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

⁹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

troversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Dada la inexistencia del acto efectivamente impugnado atribuido al Poder Ejecutivo Federal, sólo debe analizarse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, que compareció a juicio por conducto de José Octavio Tinajero Zenil, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno Local, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el gobernador el quince de junio de dos mil diecisiete.¹⁰

Conforme a los artículos 98 Bis de la Constitución Política y 49, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Oaxaca,¹¹ corresponde al consejero jurídico del Gobierno del Estado la representación jurídica del titular de dicho poder, al que se atribuye la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, que celebraron la Secretaría General de Gobierno, el Administrador Municipal designado por ésta y la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila, a través de la cual fue asignado a esta última el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio actor.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, así como de quien comparece en su representación.

¹⁰ Foja 353 del expediente.

¹¹ **Constitución Política del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 98 Bis.** La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado. ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

"**Artículo 49.** La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"**VI.** Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

SEXTO.—En este punto, se analizarán las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento planteados por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, o bien, los que esta Sala advierta de oficio.

1. Debe desestimarse la causa de improcedencia relacionada con la litispendencia de esta controversia constitucional con la diversa 236/2017. En primer término, esta última no se encuentra pendiente de resolver, al haberse dictado sentencia el veintisiete de junio de dos mil dieciocho; por lo que, en todo caso, lo que podría actualizarse sería la causa de improcedencia relacionada con la existencia de cosa juzgada. No obstante, ésta no se surte en la especie, pues, de conformidad con la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria, es necesario que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y, si bien es cierto que ambas controversias constitucionales fueron promovidas por el Municipio de San Dionisio Ocotepéc en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, no se impugnaron en una y otra los mismos actos, pues en aquélla se demandó la invalidez de las órdenes para suspender la entrega de las participaciones y aportaciones federales, así como el desconocimiento del acta de priorización de las obras para dos mil diecisiete y su modificación para que se otorgara el 50% (cincuenta por ciento) de tales recursos a la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila; mientras que en ésta se reclamó la minuta de acuerdo suscrita por la Secretaría General de Gobierno, el Administrador Municipal y dicha agencia, a efecto de asignar a ésta el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio; de lo que se advierte que, aun cuando se trata de actos relacionados, no son idénticos.

2. Resulta infundada la causa de improcedencia relacionada con la cesación de efectos de la minuta de acuerdo impugnada, como consecuencia de la terminación del nombramiento del administrador municipal que la suscribió; al haber comprometido éste la entrega del porcentaje acordado de las participaciones y aportaciones federales del Municipio actor, sin sujeción a plazo o condicionamiento alguno, como se desprende del punto segundo de dicha minuta; por lo que el hecho de que haya dejado el cargo no se traduce en la cancelación de los acuerdos que haya adoptado o los actos que haya celebrado.

3. Son inatendibles las causas de improcedencias relacionadas con la inexistencia de la omisión en la entrega de las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio actor y la falta de interés legítimo derivado de la no vulneración de su hacienda, al no ser éste un acto impugnado en la controversia; puesto que, conforme a la minuta de acuerdo com-

batida, no era el Poder Ejecutivo del Estado, sino el administrador municipal, quien debía entregar a la Agencia de San Baltazar Guelavila el porcentaje acordado de los referidos recursos.

4. Debe desestimarse la causa de improcedencia relacionada con la falta de conceptos de invalidez, pues, de la lectura integral de la demanda, se advierte que, el actor reclama la violación a la autonomía y hacienda municipales, consagradas en el artículo 115 constitucional, al haber dispuesto la demandada, sin su consentimiento, de una parte de los recursos que le corresponden, para asignárselos a la Agencia de San Baltazar Guelavila.

5. Resulta infundada la causa de improcedencia relacionada con la naturaleza electoral del acto impugnado, pues, a pesar de que la minuta de acuerdo controvertida fue emitida en el marco de un conflicto político y de que las autoridades de la agencia municipal promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales ante el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de entregar un porcentaje de las participaciones y aportaciones federales del Municipio, conforme a la referida minuta, alegando violación al derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo; esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en posibilidad de analizar la constitucionalidad de dicha minuta, por violación a los principios de autonomía y hacienda municipales, establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos de los examinados, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

SÉPTIMO.—El Municipio actor impugna la inconstitucionalidad de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, suscrita por la Secretaría General de Gobierno, la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila y el encargado de la Administración Municipal de San Dionisio Oco-tepec, en la que se acordó otorgar el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio a dicha agencia; por considerar que vulnera los artículos 2o., 14, 16, 115 y 134 de la Constitución Federal, puesto que, en particular, la Secretaría General de Gobierno no se encontraba facultada para afectar recursos pertenecientes al Municipio.

Los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor son fundados, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, a la letra, establece:

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

"...

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

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

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

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

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,

contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"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, sujetaándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. ..."

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la citada fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo relativo a la hacienda municipal;¹² señalando al efecto lo siguiente:

1. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

2. El principio de libre administración de la hacienda municipal deriva del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus objetivos públicos; de tal modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar su uso, sin verse afectados por intereses ajenos o cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Este principio rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal.¹³ En efecto, tanto las participaciones como

¹² Como algunos de esos precedentes, pueden citarse la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de 16 de noviembre de 2004 y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de 18 de enero de 2005.

¹³ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las que se encuentran las tesis «P./J.» 5/2000 y «P./J.» 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS

las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria, pues tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; a diferencia de las aportaciones federales, que tienen un efecto esencialmente redistributivo, a través del cual se pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su crecimiento.

Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, esto no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión sobre el ejercicio de estos recursos, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que tienen flexibilidad para decidir las obras o actos en los que invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente.¹⁴

Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que la integran, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria —como las aportaciones federales—, deben ejercerse en forma directa por el Ayuntamiento o por quienes éste autorice conforme a la ley.¹⁵

(ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL, CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, en las páginas 514 y 515, respectivamente.

¹⁴ Este criterio se desprende de la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales."; consultable en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

¹⁵ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el párrafo último de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el

3. Tanto las participaciones como las aportaciones federales se encuentran protegidas por el principio de integridad de los recursos municipales,¹⁶ conforme al cual los Municipios tienen derecho a recibir dichos recursos de forma puntual, efectiva y completa y, en caso de que se entreguen de manera extemporánea, se deberán pagar los intereses correspondientes.

4. Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.¹⁷

5. El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales asegura a los Municipios la disponibilidad de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.¹⁸

Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior, derivó la jurisprudencia «P./J.» 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 —Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁶ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusiva una serie de competencias a los Municipios del país, sino también ha garantizado que gocen de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza sobre sus recursos.

¹⁷ En cuanto a la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho y que, si los Estados no lo hacen así, estarán obligados a pagar los intereses que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia «P./J.» 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

¹⁸ Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004, en sesión de 16 de noviembre de 2004.

6. Los Ayuntamientos propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.¹⁹

Esta facultad respecto de la regulación del impuesto predial tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues esta propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas.

La propuesta de modificación de las tablas de valores unitarios para igualarlos a los del mercado corresponde a los Ayuntamientos, ya que éstos están más cerca de la población y tienen mejores elementos para determinar el valor de los inmuebles ubicados en su territorio, por ser los que conocen las condiciones económicas de la población.

En este sentido, al proponer la actualización de las tasas y tablas de valores unitarios a los Congresos Locales, los Ayuntamientos deben explicitar las razones y acompañar los estudios correspondientes que sustenten su pretensión; sin embargo, los órganos legislativos no tienen obligación de aceptar las propuestas hechas por los Ayuntamientos. En todo caso, deben ponderar, estudiar y tomar en consideración tales propuestas y, al emitir su decisión, señalar razonablemente los motivos por los que decidieron aceptarlas, modificarlas o rechazarlas.

7. Las Legislaturas Estatales se encuentran facultadas para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

Como se advierte, esta Suprema Corte ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal establece un conjunto de previsiones, cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda municipal, previendo garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de estos últimos; lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil

¹⁹ Sobre este tema, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió la tesis de jurisprudencia «P./J.» 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."

novecientos noventa y nueve—, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional.

De acuerdo con lo anterior, el Constituyente del Estado de Oaxaca previó en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Local²⁰ que los Municipios administrarán libremente su hacienda, previendo qué recursos la integran, así como diversas normas y principios, entre los que destaca el de su ejercicio en forma directa por los Ayuntamientos o quienes éstos autoricen conforme a la ley.

²⁰ " **Artículo 113.**

"...

"II. Los Municipios a través de sus Ayuntamientos, administrarán libremente su hacienda, la cual se compondrá de sus bienes propios y de los rendimientos que éstos produzcan, así como de las contribuciones e ingresos que la Legislatura del Estado establezca a su favor y en todo caso:

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

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

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

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

"Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni a instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, propondrán a la Legislatura del Estado las tasas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"La Legislatura del Estado aprobará las leyes de ingresos de los Municipios, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, autorizando las erogaciones plurianuales para el cumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de los proyectos de inversión en infraestructura pública o de prestación de servicios públicos, que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley. Las erogaciones autorizadas deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos durante la vigencia de los contratos correspondientes. Adicionalmente los Ayuntamientos deberán incluir en los presupuestos de egresos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 138 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos por conducto del presidente municipal, presentarán al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca la Cuenta Pública del año anterior a más tardar el último día hábil del mes de febrero, asimismo, entregarán los informes y demás datos que le (sic) sean solicitados de acuerdo a lo establecido en las leyes.

Ahora bien, las participaciones y aportaciones federales –recursos que, entre otros, integran la hacienda municipal– se rigen por lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual sólo prevé la intermediación del Estado en su entrega y, excepcionalmente, la afectación que éste haga de ellas como garantía o fuente de pago de obligaciones, con el consentimiento del Municipio.²¹

"En el año que concluya su mandato, los Ayuntamientos presentarán dicha cuenta pública al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, conforme a los plazos y procedimientos que se establezcan legalmente. ..."

²¹ **"Artículo 6o. ...**

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"...

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."

"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,

En el caso, la intervención del Estado, por conducto del Poder Ejecutivo, en la minuta de acuerdo impugnada, que versó sobre una parte de las participaciones y aportaciones federales correspondientes al Municipio actor, conforme a los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, del Presupuesto de Egresos de la

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. ..."

"Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta ley correspondan a las entidades federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las Legislaturas locales y se inscriban a petición de las entidades federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento.

"Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

"Las entidades federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

"Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

"Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta ley, para responder a sus compromisos.

"Las entidades federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda."

"Artículo 51. Las aportaciones que con cargo al fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta ley correspondan a los Municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

"En caso de incumplimiento por parte de los Municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al Municipio o demarcación territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta ley.

Federación para el ejercicio fiscal 2017,²² no encuadra en alguno de los supuestos permitidos en ley —a los que se ha hecho referencia—; por lo que el Municipio, a través de su órgano de gobierno, era el único que podía disponer de tales recursos.

No pasa inadvertido que, como consecuencia de la declaración de nulidad de la elección de concejales al Ayuntamiento por parte del Tribunal Electoral del Estado, el gobernador nombró un encargado de la administración municipal, en términos del artículo 40, párrafo primero, de la ley orgánica municipal,²³ quien también intervino en la minuta de acuerdo combatida; pues, en todo caso, el Poder Ejecutivo del Estado no se encontraba facultado para deci-

La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

"Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

"La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales."

"Artículo 52. Las aportaciones que con cargo a los Fondos de Aportaciones Múltiples y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, a que se refiere el artículo 25 de esta ley, fracciones V y VII, respectivamente, que correspondan a las entidades, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las entidades federativas con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto de dichos fondos.

"Las entidades convendrán con la Federación los términos y condiciones de dichos esquemas, incluyendo el reconocimiento de la recepción anticipada de recursos correspondientes a dichos fondos como resultado de los mecanismos referidos, así como su compensación a través del tiempo.

"Los recursos netos que se obtengan de los mecanismos antes referidos, únicamente podrán destinarse a infraestructura directamente relacionada con los fines establecidos en los artículos 40 y 45 de esta ley, en términos de los convenios respectivos.

"Para las obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinarse más del 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones, excepto por lo establecido en el párrafo siguiente.

"Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas."

²² Fondo General de Participaciones; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

²³ **"Artículo 40.** Cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, el gobernador del Estado hará la designación de un encargado de la administración municipal. ..."

dir conjuntamente con el referido administrador y la agencia municipal sobre el otorgamiento de recursos a esta última, ya que, como se ha señalado, el manejo de la hacienda compete únicamente al Municipio, a través de su órgano de gobierno –que, en este caso, era el administrador–, quien debía rendir cuentas de la administración de dichos recursos al finalizar su gestión.

En este sentido, al actualizarse una violación al principio de ejercicio directo de la hacienda municipal, como manifestación del principio de autonomía, consagrados en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, debe declararse la invalidez de la minuta de acuerdo que se impugna, de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete.

Sin que lo anterior pueda tener como efecto la devolución de las cantidades que, en cumplimiento a la citada minuta, se asignaron a la agencia municipal mencionada, ya que, por disposición expresa de los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo, de la ley reglamentaria,²⁴ la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal; por lo que, en todo caso, corresponderá al Ayuntamiento ejercer las acciones legales pertinentes, a efecto de resarcir el daño que se hubiere causado a la hacienda municipal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo señalado en el considerando segundo de esta sentencia.

²⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 105.

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 45. ...

"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."

TERCERO.—Se declara la invalidez de la minuta de acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, celebrada entre la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, el administrador municipal designado por ésta y la Agencia Municipal de San Baltazar Guelavila, a través de la cual fue asignado a esta última el 32.24% (treinta y dos punto veinticuatro por ciento) de las participaciones y aportaciones federales del Municipio de San Dionisio Ocotepec; en términos de lo expuesto en el considerando séptimo de esta resolución.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). Los Ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek emiten su voto en contra. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 9/2000 y P/J. 122/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, febrero de 2000, página 514 y XX, diciembre de 2004, página 1124, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 30 de septiembre de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

