

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 71**

Tomo II

Octubre de 2019

Primera Sala (2) y Segunda Sala

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 71**

Tomo II

Octubre de 2019

Primera Sala (2) y Segunda Sala

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.  
(hasta el 8 de octubre de 2019)  
Alberto Pérez Dayán



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



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

**DERECHO A LA REPRODUCCIÓN ASISTIDA. LO TIENEN LAS PAREJAS DE MATRIMONIOS HOMOSEXUALES.** De los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 14, numeral 1, apartado b, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", y en atención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe reconocerse el derecho de las parejas de matrimonios homosexuales para convertirse en padres o madres mediante el acceso a los adelantos de la ciencia en materia de reproducción asistida. Lo anterior es así porque el concepto de familia cuya protección ordena la Constitución no se identifica ni limita a un solo tipo de familia, sino a ésta entendida como realidad social, por lo que la tutela se extiende a todas sus formas y manifestaciones, entre ellas, las formadas por matrimonios homosexuales. Además, porque la decisión de las personas para ser padre o madre en el sentido genético o biológico, corresponde al ámbito del derecho a la vida privada y a la familia, en la que no debe haber injerencias arbitrarias por parte del Estado, lo cual se relaciona con la autonomía reproductiva y el acceso a los beneficios del progreso científico y tecnológico, que implica el derecho a ser informados y a tener libre elección y acceso a métodos para regular la fecundidad, que sean seguros, eficaces, de fácil acceso y aceptables. Y como ese derecho se entiende dado a toda persona, sin distinción en cuanto preferencia sexual, no sólo les asiste a los matrimonios heterosexuales con problemas de infertilidad, sino también a los matrimonios homosexuales, en los que se presenta una situación similar, ante la circunstancia de que en su unión sexual no existe la posibilidad de la concepción de un nuevo ser, entendida como la fecundación del óvulo (gameto femenino) por el espermatozoide (gameto masculino).

1a. LXXXVII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 553/2018. 21 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA NORMA QUE PREVÉ QUE LOS MEDIOS DE PRUEBA PROVENIENTES DE LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN CONSTITUYEN PRUEBA LEGALMENTE PRECONSTITUIDA ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**

Esta Primera Sala ha señalado que el procedimiento de extinción de dominio es relativamente autónomo de la materia penal, en razón de que el legislador partió de la base de que se ejercería paralelamente a la acción penal. En ese sentido, la Ley de Extinción de Dominio del Estado de México no es ajena a esta autonomía relativa que existe entre la materia penal y el procedimiento de privación del derecho de propiedad, pues reconoce en su artículo 3 la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales únicamente para las etapas de la investigación penal, la preparación del ejercicio de la acción de extinción de dominio, las reglas para el establecimiento del hecho ilícito y en las formalidades de las audiencias. En estas condiciones, el artículo 45, párrafo tercero, de la ley en mención que regula la etapa de depuración procesal y admisión de las pruebas dentro de la audiencia inicial del procedimiento relativo, al establecer que los medios de prueba provenientes de la carpeta de investigación serán prueba legalmente pre constituida, con valor probatorio pleno y no requerirá de su repetición para su valoración al momento de dictarse la sentencia correspondiente, salvo el derecho de las partes de objetarla o redargüirla de falsa en la audiencia inicial, bastando para su desahogo su incorporación con explicación sintética en la audiencia, resulta contrario a los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, en relación con el 22, analizado de forma conjunta con los artículos 20 y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto, porque la calificativa de "prueba preconstituida" que el legislador impuso a los "medios de prueba provenientes de la carpeta de investigación" es inadecuada, ya que sólo contiene los antecedentes de investigación y otros elementos que se incorporan como datos de prueba que no necesariamente han sido desahogados ante el órgano jurisdiccional penal, lo cual trae como consecuencia lógica que no podrán constituir prueba plena para efectos de la acción de extinción de dominio. Así, sólo tendrán carácter de prueba aquellos datos que el juez –de manera excepcional– tuvo a la vista y debió considerar para resolver determinada controversia o situación jurídica del imputado en el proceso penal o los que, en su caso, se

hayan constituido como prueba anticipada. Además, aun en el supuesto de excepción, se cumple con el mandato constitucional, en virtud de que el juzgador apreciará las pruebas como fueron debatidas ante el juez de control, en atención a los principios de contradicción e intermediación reconocidos en el artículo 20 de la Constitución Federal.

### 1a. LXXXIX/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 2296/2018. Roberto Araujo Nava y otra. 6 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **FILIACIÓN DE UN MENOR DE EDAD NACIDO BAJO LA TÉCNICA DE MATERNIDAD SUBROGADA. ES DEBER DEL JUEZ ESTABLECERLA, AUN ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN ESPECÍFICA.**

La ausencia de regulación expresa o específica sobre cómo establecer la filiación de los hijos nacidos mediante el uso de técnicas de reproducción asistida, y particularmente de la llamada maternidad subrogada o útero subrogado, no debe erigirse en impedimento para que el Juez se pronuncie al respecto, no sólo porque el silencio de la ley no lo autoriza a dejar de resolver alguna controversia, sino porque en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el goce y el ejercicio de los derechos humanos de las personas no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece y asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho a la identidad de los menores de edad y la necesidad de atender a su interés superior. En ese sentido, ante la realidad fáctica de un niño o una niña nacido bajo esta técnica, su derecho a la identidad y la protección a su interés superior exigen determinar la filiación que les corresponde, ya que tienen derecho a contar con todos los derechos derivados de la filiación, como los alimentarios y sucesorios, así como a recibir cuidados, educación, afecto y todo lo necesario para su adecuado desarrollo. Al respecto, debe determinarse si entre las reglas aplicables en materia de filiación y registro de nacimiento hay algunas que permitan atribuir la filiación, como lo serían la presunción de paternidad o el reconocimiento de hijos. Asimismo, debe tenerse presente que la demostración de un vínculo biológico no es un

requisito indispensable para establecer la filiación sobre un hijo, como sucede en la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, en las que opera al respecto la voluntad para concebirlo o voluntad procreacional y en el caso de la maternidad subrogada, es necesaria también la concurrencia de la voluntad libre de vicios de la madre gestante, y sobre la base de que dicha mujer debe ser mayor de edad y con plena capacidad de ejercicio.

#### 1a. LXXXVIII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 553/2018. 21 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

*Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

### **RENTA. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

El principio de equidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, implica que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Ahora bien, el artículo 27, fracción V, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta al condicionar la deducción de un servicio subcontratado a que el contratante obtenga del contratista diversos documentos relacionados con los trabajadores respectivos y con el pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, no vulnera el principio constitucional aludido, pues si bien a quienes tributan bajo el mismo régimen general, pero contratan servicios a través de otras figuras (por ejemplo: comisión mercantil, la permuta o el contrato de prestación de servicios) no se les requiere la documentación mencionada, lo cierto es que las deducciones que se plantean por el empleo de servicios de subcontratación laboral no comparten la misma naturaleza que aquellos servicios derivados de otras formas de contratación, máxime cuando estos últimos atienden a disposiciones en materias laboral y tributaria diferentes a las del régimen denominado como "outsourcing" o de subcontratación laboral, aunado a que la diferencia de trato en cuestión tuvo como finalidad evitar prácticas de evasión fiscal y fortalecer el control de las obligaciones de los contribuyentes que emplean trabajadores subcontratados.

#### 1a. XCI/2019 (10a.)

Amparo en revisión 361/2019. Inmuebles Valle de Tesistán, S.A. de C.V. 14 de agosto 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.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RENTA. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

El principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir al gasto público en función de su capacidad contributiva real, lo cual implica que los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad contributiva de cada persona, de tal forma que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad y menos quien la tenga en menor proporción. Ahora bien, el artículo 27, fracción V, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al condicionar la deducción de un servicio subcontratado a que el contratante obtenga del contratista diversos documentos relacionados con los trabajadores respectivos y con el pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, no vulnera el principio constitucional aludido, en virtud de que no veda el acceso a la deducción tratándose de gastos derivados de la subcontratación laboral, sino únicamente condiciona su ejercicio a que se exhiba la documentación mencionada, por lo cual la capacidad contributiva no se construye de forma ficticia o irreal.

**1a. XC/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 361/2019. Inmuebles Valle de Tesistán, S. A. de C.V. 14 de agosto 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.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGÓ UNA PENSIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGÓ UNA PENSIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO, AL PODER EJECUTIVO Y AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA QUE DETERMINEN Y REALICEN EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGÓ UNA PENSIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE REVISE SU SISTEMA LEGAL DE PAGO DE PENSIONES Y ESTABLEZCA UNO QUE NO TRANSGREDA LA AUTONOMÍA DE OTROS PODERES U ÓRDENES NORMATIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGÓ UNA PENSIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 185/2018. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE MAYO 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: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintidós de mayo de dos mil diecinueve**.

### Sentencia

En la que se resuelve la **controversia constitucional 185/2018**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, a través de su representante legal, María del Carmen Verónica Cuevas López, presidenta del Tribunal Superior de Justicia, en la que demanda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad federativa, la invasión a la esfera competencial del Poder al que representa.

### I. Antecedentes

1. **Hechos.**<sup>1</sup> Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López se desempeñó en diversos puestos como trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos.

2. El veintidós de marzo de dos mil dieciocho solicitó al Congreso del Estado de Morelos pensión por cesantía en edad avanzada.

3. El Congreso del Estado emitió el Decreto Tres Mil Doscientos Sesenta y Uno, por el que se concedió pensión por jubilación a Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López, en los términos que se desprenden de su publicación en el medio oficial de la entidad.

### II. Trámite

4. **Demanda de controversia constitucional.** Mediante escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certifi-

---

<sup>1</sup> Obtenidos de las constancias que integran este toca.

cación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María del Carmen Verónica Cuevas López, ostentándose como presidenta del Tribunal Superior de Justicia promovió demanda de controversia constitucional, en la que demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, la invalidez de lo siguiente:

a) Decreto Número Tres Mil Doscientos Sesenta y Uno, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el cinco de septiembre de dos mil dieciocho, por el que el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López, con cargo al presupuesto del Poder Judicial de la entidad.

5. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Poder Judicial actor señaló como violados los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también refiere violación a los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

6. **Preámbulo.** La actora destaca que el Poder Judicial del Estado de Morelos no ha tenido un incremento presupuestal desde el ejercicio dos mil trece, en el que se asignaron recursos por \$585'365,000.00 (quinientos ochenta y cinco millones, trescientos sesenta y cinco mil pesos, cero centavos, moneda nacional) mientras que, en el ejercicio dos mil diecisiete, se otorgó un presupuesto en importe de \$572'669,000.00 (quinientos setenta y dos millones, seiscientos sesenta y nueve mil pesos, cero centavos, moneda nacional), por lo que –afirma– que el monto del presupuesto para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 ha sido el mismo, no así el número de pensiones concedidas, que han aumentado considerablemente. Además, sostiene que se ha solicitado ampliación presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que el Congreso Local haya autorizado su petición.

7. **Conceptos de invalidez.** En el escrito de demanda se formularon los conceptos de invalidez siguientes:

**Primer concepto de invalidez:**

- Que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, todos de la Constitución Federal; así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos, por lo siguiente:

- Al otorgarse la pensión sin proveer la ampliación del presupuesto para cubrir esa prestación laboral, se viola el principio de división de poderes, autonomía e independencia y autonomía de gestión presupuestal.

- Se acuerda cubrir la pensión con cargo a la inexistente partida presupuestal del Poder Judicial, sin verificar la suficiencia presupuestaria ni el impacto en las arcas, con lo cual se dispone el deber de cubrir oportunamente una jubilación.

- La demandada se entromete en la disposición del presupuesto del Poder Judicial, al determinar que se cubra con cargo a la insuficiente partida presupuestal destinada para pensiones del poder actor, sin verificar la suficiencia de recursos presupuestales ni el impacto en las arcas del Poder Judicial.

- Se hace dependiente al Poder Judicial, porque se impide que tome decisiones o actúe de manera autónoma, la Legislatura Local trata al Poder actor como subalterno, en tanto lo compele a pagar en forma mensual, con cargo a su partida presupuestal destinada para pensiones, sin otorgar la ampliación presupuestal respectiva.

- Se subordina al Poder Judicial al obligarlo a cubrir una pensión, lo que implica que el Poder Judicial no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del Poder subordinante. Se ordena al poder actor y, además, se cuantifica el monto de la pensión.

- Los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, otorgan al Congreso del Estado la atribución de resolver en materia de pensiones, que lesiona la hacienda pública del Poder Judicial y su autonomía de gestión en el manejo de recursos, pues la Legislatura fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones, así como la cuantía y, además, en la hipótesis que refiere que, cuando el trabajador goce al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del gobierno o Municipio, en tal evento, será el Congreso Local y no el poder actor, quien requiera al trabajador, para que dentro de treinta días naturales opte por una de ellas, más aún en caso de que no determine la pensión que debe continuar vigente, la misma Legislatura concederá la que signifique de mayores beneficios para él.

- Lo anterior se reafirma con lo resuelto en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, donde se resolvió,

como una transgresión al principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública, que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad, y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, pueda decretar alguna de las pensiones determinadas en la Ley del Servicio Civil Estatal, determinando el monto correspondiente.

- No se explica por qué, si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con el Poder Judicial, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar el cumplimiento de los requisitos para que el trabajador se vea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley y con cargo a la hacienda pública del Poder Judicial del Estado, que no cuenta con una partida presupuestal para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en el rubro de pensiones y jubilaciones, pues la Legislatura Local ha sido omisa en autorizar una ampliación presupuestal.

- Debe tomarse como referencia el parámetro internacional, definido como derecho fundamental, en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al disponer que: "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

- Sin la independencia y autonomía del Poder Judicial no se puede exigir el cumplimiento de la obligación de impartir justicia, menos si se subordina al Congreso del Estado, al disponer arbitrariamente de los recursos económicos del Poder Judicial, sin racionalizar el gasto público vinculado a la mejora en la gestión de modernización del sistema de justicia.

### **Segundo concepto de invalidez:**

- Se vulneran los artículos 1o., 16, 17, 41, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que establecen los principios de fundamentación y motivación.

- Tratándose de relaciones institucionales, se exige que la actuación o determinación de una autoridad se base en una norma que otorgue facultades y acredite la existencia de antecedentes fácticos y circunstancias que permitan colegir si procedía aplicarla.

- El decreto impugnado viola los principios de fundamentación y motivación, el principio de congruencia presupuestal y los principios de independencia y autonomía judiciales.

- El principio de división de poderes se violenta cuando: **a)** en cumplimiento a una norma o de manera libre se actualice una conducta imputable a alguno de los poderes; **b)** la conducta implique la intromisión de uno de los poderes en la esfera de competencias de otro; **c)** la intromisión, dependencia o subordinación verse sobre cualquier aspecto referente a nombramientos, promoción e indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; inmutabilidad salarial, carrera judicial y autonomía en la gestión presupuestal.

- La autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia judicial, condición necesaria para ejercer sus funciones, por tanto, no puede quedar sujeta a limitaciones impuestas por otro poder.

- El decreto combatido constituye una orden expresa por parte del Poder Legislativo Local, pues ordena que se sufrague el pago de la pensión jubilatoria con cargo al erario del Poder Judicial, con lo cual genera un estado de dependencia y subordinación al entrometerse en la ejecución y/o aplicación del presupuesto del Poder Judicial e impacta en el principio de autonomía de gestión presupuestal.

- En apoyo de sus argumentos, la actora invoca las jurisprudencias del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>2</sup> y "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>3</sup>

**8. Registro de la demanda.** En proveído de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 185/2018 y, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos, lo

<sup>2</sup> Tesis P./J. 101/2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 32.

<sup>3</sup> Tesis P./J. 81/2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.

turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.

9. **Admisión.** En auto de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes ordenó se emplazaran para que contestaran la demanda. En el mismo acuerdo, se ordenó requerir al Poder Legislativo del Estado de Morelos para que, al dar contestación a la demanda, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todas las constancias que hubieran servido de sustento para dictar el decreto impugnado, y al Poder Ejecutivo de la entidad para que remitiera el ejemplar del Periódico Oficial en que apareciera publicado el decreto combatido.

10. **Contestación del Poder Legislativo.**<sup>4</sup> El diputado presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, en representación de ese Poder, contestó la demanda y al efecto expuso sustancialmente lo siguiente:

a) Los hechos 1, 2 y 3 no son ciertos, en virtud de que el presupuesto asignado al Poder Judicial, en los años del dos mil trece al dos mil dieciséis sí ha variado, como se demuestra a continuación: \$585'365,000.00 (quinientos ochenta y cinco millones trescientos sesenta y cinco mil pesos, cero centavos, moneda nacional), para el ejercicio fiscal de dos mil trece; \$565'198,000.00 (quinientos sesenta y cinco millones ciento noventa y ocho mil pesos, cero centavos, moneda nacional), para el ejercicio fiscal de dos mil catorce; \$570'679,000.00 (quinientos setenta millones seiscientos setenta y nueve mil pesos, cero centavos, moneda nacional), para el ejercicio fiscal de dos mil quince; y, \$554'679,000.00 (quinientos cincuenta y cuatro millones seiscientos setenta y nueve mil pesos, cero centavos, moneda nacional), para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

b) Para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete se habían previsto asignaciones por la cantidad de \$572'669,000.00 (quinientos setenta y dos millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos, cero centavos, moneda nacional).

c) Mediante decreto tres mil doscientos cuarenta y nueve, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 561, de once de julio de 2018, se estableció que debía asignarse

---

<sup>4</sup> Fojas 176 a 197 del presente expediente.

al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto real del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos.

**d)** El decreto impugnado fue dictado con base en la Ley del Servicio Civil del Estado, la cual establece el procedimiento que los trabajadores de los Poderes del Estado pueden seguir para obtener su pensión, ya sea por jubilación, por viudez u orfandad, asimismo, la naturaleza jurídica de los derechos adquiridos, así como quiénes son los obligados a cumplir en materia de prestaciones sociales, tal como lo establecen los artículos 43, 45, del 54 al 58, 65 y 66 de la citada normatividad.

**e)** El Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura, se encontraba obligado a discutir y aprobar oportunamente su presupuesto anual y remitirlo, para incluirlo en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, así como respetar las partidas y sus denominaciones, para que se tuviera una mayor vigilancia en las erogaciones presupuestales, para lo cual debía ajustarse a los artículos 119 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 15, 28, 29 y 30 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**f)** Que el artículo 5o. de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios imponía, al Poder Judicial, la obligación de presentar un estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores, el cual debería actualizarse al menos cada tres años e incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas, el monto de las reservas, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

**g)** Que el estudio actuarial debía incluirse en las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos de las entidades federativas.

**h)** Que el estudio actuarial no había sido presentado por el Poder Judicial del Estado, razón por la cual, el Poder Legislativo desconocía los antecedentes laborales de los trabajadores y, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le confiere la legislación del Estado de Morelos, había emitido los decretos pensionarios, conforme a las constancias que allegaron los trabajadores, sin estar en posibilidad de estudiar pormenorizadamente los antecedentes laborales porque debían contenerse en el estudio actuarial que no se ha presentado.

i) Que la actuación del Poder Legislativo, en la emisión del Decreto Número Tres Mil Doscientos Sesenta y Uno, se encuentra apegada a los lineamientos establecidos en las sentencias emitidas por este Alto Tribunal, en el entendido de que se guardó el estricto respeto a los derechos humanos del trabajador, situación salvaguardada en las máximas de protección de la dignidad de la persona, en términos de los artículos 1o. y 123, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

j) Que se hace del conocimiento, que en el presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho se asignó, al Poder Judicial, la cantidad de \$610'045,000.00 (seiscientos diez millones cuarenta y cinco mil pesos, cero centavos, moneda nacional), lo que representa un incremento en importe de \$48'441,000.00 (cuarenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y un mil pesos, cero centavos, moneda nacional), que debían utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras y laborales, así como las derivadas de las pensiones.

k) Que tomando en consideración el presupuesto para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, calculado al 4.7% que recibiría el Poder Judicial para el presupuesto correspondiente en el año de dos mil diecinueve, se traduciría en una asignación presupuestal proyectada de aproximadamente \$844'766,955.00 (ochocientos cuarenta y cuatro millones setecientos sesenta y seis mil, novecientos cincuenta y cinco pesos, cero centavos, moneda nacional).

**11. Contestación del secretario de Gobierno<sup>5</sup> y del gobernador, ambos del Estado de Morelos.<sup>6</sup>** Dichas autoridades coincidieron en los argumentos de contestación de la demanda al sostener, en sustancia, lo siguiente:

a) Que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto impugnado por sí y por vicios propios, se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que combata los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno.

b) Que el Poder Ejecutivo cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos,

<sup>5</sup> Visible a fojas 252 a 266 del presente expediente.

<sup>6</sup> Rendido por el Consejero Jurídico, en representación del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa. *Ibíd.*, fojas 290 a 305.

así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, las cuales son refrendadas por el secretario de Gobierno, con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por lo que sostiene la constitucionalidad de dichos actos.

**c)** Que el secretario de Gobierno, en ningún momento, incurrió en ilegalidad al emitir el acto de publicación del decreto.

**d)** Que el actor pasa por alto, que en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, le fue otorgado un incremento en cantidad de \$48'441,000.00 (cuarenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y un mil pesos, cero centavos, moneda nacional) por lo que dichos recursos podrían destinarse al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Poder Judicial y que derivan de los decretos de pensión expedidos a favor de sus ex trabajadores.

**e)** Que es un hecho público y notorio que la actual administración del Tribunal Superior de Justicia ha pactado otorgar un incremento del 10% al salario de la mayor parte de sus trabajadores, personal sindicalizado, de base, así como los de más bajo nivel, lo cual se corrobora con el boletín número 34, emitido el diez de marzo de dos mil dieciocho, por el propio Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, el cual ha sido publicado en la página *web* oficial de dicho ente.

**f)** Que el incremento salarial del 10% se encuentra por encima del 3.9% aprobado para los salarios profesionales, por tanto, si el presupuesto asignado era insuficiente para cubrir sus obligaciones, no hubiese estado en posibilidad de otorgar el referido incremento de los salarios.

**g)** Que debe cobrar relevancia la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, porque el actor argumenta que, desde hace años, el presupuesto anual no ha aumentado en la misma proporción que sus obligaciones de pago, específicamente las derivadas de los decretos de pensión expedidos por el Poder Legislativo a favor de sus ex servidores públicos.

**h)** Que actualmente el presupuesto del Poder Judicial asciende a la cantidad de \$569'045,000.00 (quinientos sesenta y nueve millones, cuarenta y cinco mil pesos, cero centavos, moneda nacional) lo que equivale aproximadamente al 2.5% del gasto total neto previsto en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

i) Que si la reforma establece que deberá asignarse, en cada ejercicio fiscal, una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, se tiene que el incremento se podría traducir aproximadamente en un 2.2%, que materialmente resulta casi el doble del presupuesto que actualmente ejerce.

j) Que el Poder Judicial estará en condiciones de cubrir, a cabalidad, el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus ex servidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que aprueben y destinen los Poderes Ejecutivo y Legislativo, toda vez que anualmente contará con la certeza de un presupuesto.

k) Que en el caso específico, el Poder Judicial reporta, como persona dada de alta en su nómina de jubilados y pensionados a Ana María Patricia Guadalupe Cuevas López, por lo tanto, el argumento consistente en que no cuenta con recursos suficientes para realizar el pago deberá desestimarse.

l) Que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos establece las medidas y prerrogativas para los trabajadores y, cuando tengan a bien jubilarse, para ello prevé los medios y parámetros como los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades y accidentes, en estricta relación con el artículo 123, apartado A, fracción XXIX y demás disposiciones del apartado B, de la Constitución Federal.

m) Que, por tanto, los actos cuya invalidez se demanda, no transgreden la autonomía de gestión presupuestaria del actor, consagrada en los artículos 17, fracción V y 116, fracción III, de la Constitución Política Federal, por ceñirse al texto de la Constitución Federal y la local vigente.

n) Que los actos emitidos por el secretario de Gobierno y por el Poder Ejecutivo Estatal se encuentran apegados al orden constitucional y la impugnación en su contra resulta totalmente improcedente, en virtud de que dichos actos bajo ninguna circunstancia invaden el ámbito de facultades constitucionales establecidas a favor de dicho poder.

o) Que existen diversos decretos de pensión, con cargo al presupuesto de egresos del Poder Judicial actor, que fueron expedidos por el Poder Legislativo del Estado, con fundamento en el ordenamiento bajo el cual se expidió el decreto que se reclama en la presente controversia, en contra de los cuales el actor no promovió controversia constitucional.

p) Que sobre las pensiones debe considerarse la problemática financiera por la que atraviesa el erario estatal y municipal, pues conforme a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos o la Ley de Prestaciones de Seguridad

Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, las pensiones tienen como única fuente de ingresos al erario, por lo que en el presupuesto de egresos debe destinarse una partida para su pago.

q) Que se genera un esquema que puede llamarse de dos nóminas paralelas, una destinada al pago del salario de los trabajadores en activo y otra a los pensionados, porque el pago del personal en activo o retirado genera el mismo costo, es decir, la misma cantidad de dinero.

r) Que al resolver diversas controversias generadas por el mismo tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea el ente que decida la procedencia del otorgamiento de una pensión a cargo del presupuesto del Poder Judicial y ha exhortado al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pensiones, empero, se considera que el acto materia de controversia respeta los derechos de los trabajadores reconocidos por la legislación aplicable que, en su caso, no fue impugnada oportunamente, pues de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos, 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, éste es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, corresponde a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestales correspondientes, a fin de satisfacer la obligación del Estado de pagar las pensiones, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello, en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

s) Que en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales 245/2017 y 293/2017, en las cuales determinó declarar sólo la invalidez parcial de los decretos controvertidos y no su invalidez total.

12. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional, no obstante que fue notificado del auto de admisión.

13. **Alegatos.** Las partes no formularon alegatos.

14. **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, se hizo constar que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>7</sup>

15. **Radicación en Sala.** Previo dictamen de la Ministra instructora, el presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó la remisión de los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

### III. Consideraciones:

16. **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 h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como con el punto tercero, en relación con el punto segundo, fracción I, ambos del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno, el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

17. **Precisión del acto impugnado.** De la lectura integral de la demanda, esta Primera Sala advierte que el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto 3261 por el que el Poder Legislativo de la entidad otorgó una pensión por jubilación a una funcionaria pública, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

18. **Oportunidad.** El artículo establece, 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Ibíd.*, foja 398.

<sup>8</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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."

19. Tratándose de actos:

a. A partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

20. Ahora bien, el Poder Judicial actor impugna el Decreto 3261 publicado el **cinco de septiembre de dos mil dieciocho**,<sup>9</sup> en el Periódico Oficial Local, la cual será tomada como fecha de conocimiento, en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento del mismo en fecha diversa.

21. Por tanto, se concluye que la demanda se presentó de manera oportuna respecto del citado decreto, ya que, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, corrió del **jueves seis de septiembre al diecinueve de octubre de dos mil dieciocho**,<sup>10</sup> siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, tal como se advierte del reverso de la foja veintidós del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

22. **Legitimación activa.** De conformidad con la fracción I del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</sup> tiene el carácter de parte actora en la controversia constitucional, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, siendo el Poder Judicial del Estado de Morelos, la promovente en la presente controversia constitucional.

23. Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>12</sup> el actor debe comparecer a juicio por conducto de

---

<sup>9</sup> Fojas 84 y siguientes del expediente.

<sup>10</sup> Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos, así como el doce y catorce de octubre, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3, de la ley reglamentaria de la materia, punto primero, inciso m) del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

<sup>11</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

los funcionarios facultados para representarlo, en términos de las normas que lo rigen.

24. En representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, suscribió la demanda la Magistrada María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó con el carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia de aquella entidad federativa, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia, dado que es un hecho notorio para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que tal carácter se le ha reconocido en varios precedentes.<sup>13</sup>

25. Dicha Magistrada se encuentra facultada para promover la presente controversia constitucional, en representación del Poder Judicial de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>14</sup> establece que la representación del Tribunal Superior recae en su presidente.

26. Luego, como el Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Política,<sup>15</sup> dicha Magistrada se encuentra facultada para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

27. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>16</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

<sup>13</sup> Por señalar algunas, en las controversias constitucionales 180/2017 (bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo), 164/2017 (bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea), 176/2017 (bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz), 182/2017 (bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena) y 186/2017 (bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández), falladas en sesión de 22 de noviembre de 2017, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>14</sup> "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

<sup>15</sup> "Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

<sup>16</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

28. En este caso, se le reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, al atribuírseles, respectivamente, la emisión y publicación del decreto impugnado.

29. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia antes referido, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

30. El secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo,<sup>17</sup> mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, compareció el consejero jurídico,<sup>18</sup> lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.

31. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo, los demás en representación del Poder Ejecutivo, ya que las fracciones II, V y VI del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,<sup>19</sup> establecen que la representación jurídica del titular del Poder Ejecutivo del Estado recae en la Consejería Jurídica.

32. En otro aspecto, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa, iniciada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta del mismo mes y año, en la cual consta su designación en tal cargo<sup>20</sup> y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> *Ibíd*em, foja 252.

<sup>18</sup> *Ibíd*em, foja 290.

<sup>19</sup> "Artículo 34. A la Consejería Jurídica del gobernador, que estará a cargo de un consejero jurídico del gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"IX. Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

<sup>20</sup> *Ibíd*em, fojas 199 y ss.

<sup>21</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

33. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

34. **Causas de improcedencia.** No existe motivo de improcedencia planteado por las partes, ni se advierte, de oficio, por esta Primera Sala.

#### IV. Estudio de fondo

35. El Poder Judicial del Estado de Morelos plantea que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123 apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal, esencialmente, porque el Poder Legislativo de la entidad determinó el pago de una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, violando la autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116 constitucional, porque representa una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario a los principios de independencia y de división de poderes previstos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al autorizar una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones del Poder Judicial actor.

36. Esta Primera Sala estima que es **esencialmente fundado** el anterior concepto de invalidez, por las siguientes consideraciones.

37. El principio de división de poderes está expresamente previsto, para el ámbito estatal, en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>22</sup> cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que se recoge también en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>23</sup>

---

"...  
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

<sup>22</sup> "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ..."

<sup>23</sup> "Artículo 20. El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

38. En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías, reconocidos en la Norma Suprema.<sup>24</sup>

39. Asimismo, se ha establecido que, para respetar tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

- a) la no intromisión,
- b) la no dependencia y
- c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros;<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Así se señala en la tesis P./J. 52/2005, de rubro y texto siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema —origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954.

<sup>25</sup> Véanse al respecto las tesis jurisprudenciales P./J. 80/2004, P./J 81/2004 y P./J. 83/2004, de rubros: "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.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", respectivamente.

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

b) La dependencia, por su parte, 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.

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

40. Por su parte, el Tribunal Pleno ha señalado que la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, prevista en el artículo 17 de la Constitución General, constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la autonomía presupuestal. Por lo que esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría una violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.<sup>26</sup>

41. Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado, se advierte que la pensión por jubilación decretada por el Congreso de Morelos deberá ser cubierta por el Poder Judicial, con cargo a su erario, lo cual representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de la rama judicial, de tal suerte, que es exclusivamente el Congreso Local quien dispone de recursos ajenos para enfrentar el pago de dichas pensiones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, al Poder Judicial.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Este criterio consta en la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 83/2004 de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

<sup>27</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizar el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008,

42. En consecuencia, con la emisión del Decreto 3261 impugnado, el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación, que es la **subordinación**, y en consecuencia su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión, afectando con ello recursos de la rama judicial y sin que haya tenido algún tipo de participación.

43. En ese sentido, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la instancia que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación, lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución, dado que el Poder Judicial es aquel que debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

44. Al respecto, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008<sup>28</sup> sostuvo que, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución General,<sup>29</sup> las Legislaturas Estatales son las que tienen que emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo, por lo que, cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional,<sup>30</sup> sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.

---

91/2008 y 92/2008, en donde sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

"Si bien tales precedentes no resultan directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya su hacienda pública está protegida directamente en el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otro órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna."

<sup>28</sup> Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

<sup>29</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>30</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cual-

45. Así, el requisito del referido artículo 127 constitucional se cumple con el hecho de que, en la ley, se determine que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (jubilación, invalidez, cesantía en edad avanzada, etcétera,) sin embargo, en dicho precepto constitucional, no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones, de manera unilateral, respecto de otros poderes u órdenes jurídicos.

46. Si bien el vicio de inconstitucionalidad de la legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo, por no ser parte de la litis, lo cierto es, que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro poder, torna a este sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros poderes, o incluso otros órdenes jurídicos.

47. En atención a lo razonado, así como al criterio obligatorio del Tribunal Pleno, se concluye que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión de jubilación, afectando el presupuesto del Poder Judicial, para que en él se incorpore una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>31</sup>

48. Con todo, esta Sala advierte que el decreto impugnado es constitutivo de un derecho a favor de una trabajadora del Poder Judicial de Morelos, a quien se le concedió una pensión por cesantía en edad avanzada, por haber cumplido con los requisitos necesarios conforme al marco jurídico aplicable, por lo que la violación constitucional analizada en este fallo no debe llevar a

---

quier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

<sup>31</sup> Las anteriores consideraciones fueron establecidas por la Primera Sala, entre otras, en las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 21/2017 y 315/2017 resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis de agosto, treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, de dos mil diecisiete, así como el dos de mayo, nueve de mayo, veintitrés de mayo y veinte de junio, de dos mil dieciocho, respectivamente.

la invalidez total del decreto, sino únicamente en la parte que dispone del presupuesto del Poder Judicial, pero salvaguardando el derecho constituido a favor de la trabajadora.

49. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que otorga a esta Suprema Corte la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia, estableciendo todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, debe declararse la invalidez del Decreto 3261 únicamente en la porción del artículo 2o. que señala: "... **y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Poder que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.**"<sup>32</sup>

50. Asimismo, a fin de salvaguardar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes del Estado de Morelos, se deberá proceder de la siguiente forma:

a) El Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el decreto impugnado únicamente en la parte que se invalida;

b) El Poder Judicial del Estado de Morelos deberá informar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado, el monto total de la pensión otorgada a la C. Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la presente resolución;

c) El Poder Legislativo del Estado de Morelos, una vez notificado, contará con un plazo de diez días hábiles para autorizar la partida presupuestal correspondiente al presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos que sirva de sustento para realizar el pago del adeudo respectivo, sin menoscabo de que la ministración de los recursos será realizada por el Poder Ejecutivo en favor del Poder Judicial, ambos del Estado de Morelos;

d) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, una vez notificado, contará con un plazo de diez días hábiles para llevar a cabo las gestiones hacenda-

---

<sup>32</sup> Se hace propio el criterio de la Segunda Sala establecido, entre otras, en las controversias constitucionales 302/2017, 313/2017, 298/2017, 41/2018, de nueve de mayo, dieciséis de mayo, trece de junio y quince de agosto, de dos mil dieciocho.

rias conducentes, a fin de dar cumplimiento a la presente resolución, para lo cual, cada diez días hábiles, deberá suministrar los recursos necesarios correspondientes al Poder Judicial del Estado, para que éste pague la pensión a la C. Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López;

e) Finalmente, los tres poderes vinculados al cumplimiento de la presente resolución, deberán informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cada diez días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la presente resolución, las gestiones realizadas en los términos anteriores.

51. Lo anterior, de conformidad con el **Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, relacionado con el cumplimiento de las ejecutorias derivadas de las controversias constitucionales falladas por las Salas de este Alto Tribunal, relativas al pago de pensiones de servidores públicos adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos**, publicado en el Diario Oficial el lunes cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

52. Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Poder Judicial actor, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P/J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

## V. Efectos

53. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración parcial de invalidez del Decreto 3261 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cinco de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el que se concedió pensión por cesantía en edad avanzada a la C. Patricia Ana María Guadalupe Cuevas López, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo, al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

54. Los tres Poderes del Estado de Morelos vinculados en el cumplimiento de la presente ejecutoria, deberán actuar de conformidad con lo establecido en la parte final del punto IV de la presente resolución.

55. Se exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pago de pensiones, a efecto de que establezca uno que no resulte transgresor de la autonomía de otros poderes o de otros órdenes jurídicos.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial del decreto impugnado "3261"**, publicado el cinco de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 100/99, P/J. 80/2004, P/J. 81/2004 y P/J. 83/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, septiembre de 1999, página 705 y XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS TERCEROS INTERESADOS RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL DECRETO 684 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA TENER POR ACREDITADA SU PROCEDENCIA, ES SUFICIENTE CON LA MANIFESTA-**

**CIÓN DEL MUNICIPIO ACTOR EN EL SENTIDO DE QUE LOS VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO LE GENERAN UN PERJUICIO.**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE NO TIENE INJERENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PREVISTO PARA RESOLVER UN CONFLICTO TERRITORIAL (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL DECRETO 684 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ARGUMENTOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA IMPUGNADA DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO, ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE TENGAN COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE ÉSTA Y HAGAN INNECESARIO SU ESTUDIO.**

**VI. CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES ENTRE MUNICIPIOS. BASES CONSTITUCIONALES PARA ANALIZARLOS.**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES. LOS MUNICIPIOS DEBEN PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN ÉL SIEMPRE QUE SU TERRITORIO PUEDA VERSE AFECTADO.**

**VIII. CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES ENTRE MUNICIPIOS. EL ACUERDO DICTADO POR LA COMISIÓN INSTRUCTORA DEL CONGRESO LOCAL, POR EL QUE SE CONCEDIÓ A LOS MUNICIPIOS UN PLAZO DE TRES DÍAS PARA IMPONERSE DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL EXPEDIENTE, VULNERA SU GARANTÍA DE AUDIENCIA Y DEFENSA ADECUADA (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**IX. CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES ENTRE MUNICIPIOS. LA FALTA DE CITACIÓN A LOS MUNICIPIOS CON CUANDO MENOS CINCO DÍAS DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE LA SESIÓN EN LA QUE SE DISCUTIÓ EL DICTAMEN RELATIVO A SU RESOLUCIÓN, VULNERA SU GARANTÍA DE AUDIENCIA (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL DECRETO 684 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA.**

**XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. NO CONSTITUYE UN CASO DE URGENCIA QUE JUSTIFIQUE LA DISPENSA DE CIRCULAR EL DICTAMEN SOBRE LÍMITES TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS ENTRE LOS INTEGRANTES DEL PLENO DEL CONGRESO, CON POR LO MENOS TRES DÍAS DE ANTICIPACIÓN A LA SESIÓN, QUE EL ASUNTO TENGA UN LARGO PERIODO SIN RESOLVERSE (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL DECRETO 684 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DICTAMEN 137 APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL DECRETO 684 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 158/2016. MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO EN CONTRA DE LAS CONSIDERACIONES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO POR CONSIDERACIONES DIFERENTES, ALFREDO GU-

TÍÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.  
PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO  
TREJO OSORNIO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintiséis de junio de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas, terceros interesados y actos impugnados.** Por escrito presentado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gilberto Antonio Hirata Chico e Iván Alonso Barbosa Ochoa —quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico procurador del Ayuntamiento de Ensenada, respectivamente— promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario general de Gobierno, todos del Estado de Baja California.

2. El Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

**A.** El Dictamen 137 aprobado por el Congreso de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis; y,

**B.** El Decreto 684, mediante el cual se publicaron el resolutivo y los artículos transitorios del citado Dictamen 137 en el Periódico Oficial del Estado el siete de octubre de dos mil dieciséis.

3. Asimismo, señaló como terceros interesados a los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, ambos del Estado de Baja California.

4. SEGUNDO.—**Antecedentes de la controversia.** A partir de lo manifestado por el Municipio actor se advierten los siguientes antecedentes del caso:

**A.** El veinte de diciembre de mil novecientos veinticinco en el Periódico Oficial del entonces Distrito Norte de la Baja California se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el cual se creó el Municipio de Tijuana.

**B.** El siete de febrero de mil novecientos treinta y uno por decreto presidencial, el Distrito Norte de la Baja California se transformó en Territorio Norte de la Baja California, y los Municipios de Tijuana, Mexicali y Ensenada, así como la Sección municipal de Tecate se convirtieron en Delegaciones de Gobierno, conservando los territorios y límites que cada uno tenía en ese momento.

**C.** El treinta y uno de enero de mil novecientos cuarenta y siete se publicó en el Periódico Oficial local el Acuerdo emitido por el entonces Gobernador en el cual se fijaron los límites de las Delegaciones de Tecate, Tijuana y Ensenada, describiendo la colindancia de Ensenada al norte "*Partiendo de la desembocadura del Río de 'San Miguel' en el Océano Pacífico, en línea recta y con rumbo al Noroeste hasta el rancho de 'Vallecitos'*"; la colindancia con Tijuana cuyo límite al Sur lo describe como: "*con rumbo aproximado Sur hasta el lugar conocido con el nombre de 'Puerta de Tecate'; de este punto y siguiendo el lado Occidental del Camino Viejo de Ensenada hasta la desembocadura del 'Río San Miguel' en el Océano Pacífico...*".

No obstante, advierte el Municipio promovente, que dicho decreto nunca entró vigor, pues estaba sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo Federal, de lo cual no existe constancia.

**D.** El treinta y uno de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres se publicó en el Periódico Oficial local la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, en la cual se delimitaron los límites de los territorios de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, mencionando como límite del último en colindancia con Tijuana la desembocadura del Río "*San Miguel*" y el límite del Municipio de Tijuana como: "*... y en dirección aproximada Suroeste, hasta la desembocadura del Río 'San Miguel' en el Océano Pacífico...*".

**E.** El veinte de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve se publicó en el referido Periódico Oficial el decreto de reforma al artículo 7o. de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, describiendo los límites entre Ensenada y Tijuana como: "*Partiendo de la desembocadura del Río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Ensenada y "*siguiendo el lado oriental del camino viejo de Ensenada hasta el rancho conocido con el nombre de 'Vallecitos'; de este punto, en línea recta y en dirección aproximada al Suroeste, hasta la desembocadura del río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Tijuana.

**F.** El treinta de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, se publicó en la Sección III, del Periódico Oficial local, la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Municipal para el Estado de Baja California, describiendo el límite entre Ensenada y Tijuana como: "... *Partiendo de la desembocadura del Río 'San Miguel', en el Océano Pacífico*" en Ensenada, y "*con rumbo sur hasta el lugar conocido como 'Puerta de Tecate'; de este punto, en línea recta y en dirección hacia el suroeste hasta la desembocadura del Río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Tijuana, y en el cual se establecieron en el artículo 9o. como límites territoriales de Ensenada, los siguientes:

"Artículo 9o. El Municipio de Ensenada está integrado por la ciudad y cabecera municipal de ese nombre, poblados, ejidos, colonias agrícolas, propiedad y fincas rústicas comprendidas en el territorio que señala la línea siguiente:

"...

"El perímetro descrito tiene un área aproximada de 52,510.712 Km<sup>2</sup> y limita:

"Al norte, con los Municipios de Tijuana, Tecate y Mexicali;

"Al sur, con el Estado de Baja California Sur, y;

"Al oeste, con el Océano Pacífico. ... ."

**G.** El veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto Número 166, por el cual se creó el Municipio de Playas de Rosarito, antes perteneciente a territorio de Tijuana, y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, describiendo el límite entre Ensenada y Playas de Rosarito como: "*partiendo de la desembocadura del Río San Miguel, en el Océano Pacífico, en línea recta y con rumbo al noroeste hasta el rancho 'Vallecitos'*" en Ensenada y "*de ahí con rumbo aproximado sureste de 45° (cuarenta y cinco grados) y en línea recta hasta el lugar conocido como 'San José de la Zorra'; de ahí con rumbo suroeste hasta la desembocadura del 'Río San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Playas de Rosarito.

**H.** El veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho se reformaron los artículos 8o. y 9o. bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, modificando los perímetros de los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, describiendo el límite del primero con Ensenada

como: "de este vértice con una dirección N89°59'43' 'E y una distancia de 11933.996 metros se llega al vértice TR 44, de aquí con una dirección aproximada sureste hasta el lugar conocido como 'San José de la Zorra', de ahí con una dirección suroeste hasta la desembocadura del 'Río San Miguel'" y sin modificar la descripción para el Municipio de Ensenada.

**I.** El quince de octubre de dos mil uno se publicó en el Periódico Oficial la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en cuyo artículo 26, párrafo primero, se estableció que el territorio de Baja California se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito, con la superficie y límites determinados por el Congreso Local en el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

Sin embargo, dicho estatuto no ha sido emitido, por lo que el Municipio de Playas de Rosarito interpuso controversia constitucional en contra del Congreso Estatal por la omisión legislativa.

Al respecto, vale destacar, que el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 82/2016,<sup>1</sup> y declaró fundada la omisión legislativa reclamada, por lo que, en consecuencia, se ordenó al Congreso del Estado a expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones.

**J.** El veintitrés de noviembre de dos mil uno se reformó la Ley del Régimen Municipal mencionada, sin modificarse el artículo sexto transitorio referente a la expedición del Estatuto Territorial.

**K.** El veintidós de febrero de dos mil dos se reformó el citado artículo sexto transitorio para disponer que los Municipios de la Entidad conservarán la extensión y límites territoriales previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal correspondiente hasta en tanto el Congreso Estatal expida el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, mismo que deberá emitirse dentro del término de un año a partir de la publicación de la Ley del Régimen Municipal.

---

<sup>1</sup> Controversia constitucional 82/2016, resuelta por el Pleno el 24 de enero de 2019, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el Ministro Aguilar Morales.

**L.** El veinticuatro de octubre de dos mil once, el Municipio de Ensenada promovió controversia territorial en contra del Municipio de Playas de Rosarito por considerar que derivado de la creación de este último, se invadió territorio que era originario de Ensenada.

**M.** Seguido el procedimiento correspondiente, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales aprobó por unanimidad de sus integrantes el Dictamen Número 286 en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil trece, mediante el cual: 1) se resolvió el procedimiento en favor del Municipio de Ensenada; 2) se dejó sin efectos legales el Plano publicado en el Diario Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y cinco, por el cual se establecieron los límites del Municipio de Playas de Rosarito; y 3) se determinó la subsistencia de las medidas y colindancias contenidas en los artículos 8o., 9o. y 9o. bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, vigentes a través del artículo transitorio sexto de la Ley del Régimen Municipal local.

**N.** Dicho dictamen se puso a consideración del Pleno del Congreso Estatal y en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil trece fue rechazado por diez votos en contra, nueve a favor y dos abstenciones.

**O.** El once de junio de dos mil quince, el Municipio de Playas de Rosarito promovió controversia territorial en contra del Municipio de Ensenada.

**P.** El treinta de junio de dos mil quince, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, del Congreso Local, giró oficio a Ayuntamiento de Ensenada para emplazarle, concediéndole un plazo de diez días hábiles.

**Q.** El ocho de julio siguiente, la referida Comisión ordenó acumular la controversia planteada por el Municipio de Ensenada, al diverso procedimiento promovido por el Municipio de Playas de Rosarito.

**R.** Posteriormente, el diez de agosto de 2015, el Municipio de Ensenada presentó contestación a la demanda promovida por el Municipio de Playas de Rosarito y formuló reconvenición, que fueron desechadas de plano por la Comisión instructora al considerar que operó la preclusión.

**S.** El diez de agosto de dos mil dieciséis, el Municipio de Playas de Rosarito se desistió de la contestación de demanda en la controversia promovi-

da por el Municipio de Ensenada el veinticuatro de octubre de dos mil once, así como de sus escritos de demanda de controversia territorial de ocho y once de junio de dos mil quince.

**T.** El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales aprobó el Dictamen 137 –ahora impugnado–, por el cual se resolvió la controversia territorial promovida por el Municipio ahora actor. Ese mismo día, se puso a consideración el dictamen ante el Pleno del Congreso Local y se resolvió a favor del Municipio de Playas de Rosarito con una votación de veinte votos a favor y tres en contra.

**U.** El siete de octubre de dos mil dieciséis se publicó el Decreto Número 684 en el Periódico Oficial de la entidad, así como el punto resolutivo y los artículos transitorios del Dictamen 137, en los cuales **se resolvió definitiva e inatacablemente la controversia territorial** iniciada por el Municipio de Ensenada a favor del Municipio de Playas de Rosarito.

5. **TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El Municipio de Ensenada hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

**A. Vulneración de la garantía de audiencia del Municipio de Ensenada.**

6. El Municipio actor sostuvo que se afectó su territorio sin un procedimiento que cumpliera con la garantía de audiencia.

7. En primer lugar, el Municipio de Playas de Rosarito surgió de una escisión del Municipio de Tijuana, del cual formaba parte como Delegación. Ahora, al dictar el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito se cometió un error técnico en términos de los artículos 8o. y 9o., ya que la superficie asignada al Municipio de Playas de Rosarito es de 513.32 km<sup>2</sup> y la asignada al Municipio de Tijuana es de 1,239.49 km<sup>2</sup>. Sin embargo, la superficie anterior del Municipio de Tijuana era únicamente de 1,584.479 km<sup>2</sup>, por lo que la sumatoria de ambos territorios no podría exceder la extensión original de Tijuana, en caso de que se tratara de una escisión que no afectara otro Municipio colindante. Derivado de este error, sobre el territorio de Ensenada colindante se superpusieron 168.331 km<sup>2</sup>.

8. Por otra parte, argumenta que el Dictamen 137 impugnado partió de una premisa errónea al aducir que la base de la acción del Municipio de Ense-

nada fue la inexistencia del Río San Miguel, ya que si bien dicho argumento se esgrimió en la demanda, ésta giró en torno a dos elementos: 1) la superposición del territorio de Ensenada con la creación del Municipio de Playas de Rosarito; y 2) el error técnico contenido en el decreto de reforma de los artículos 8o. y 9o. bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, publicado el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco en el Periódico Oficial local, originado por la información inexacta que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Estatal le proporcionó al Congreso de la entidad.

9. Por tanto, el Dictamen 137 combatido transgrede la garantía de integridad territorial contenida en el artículo 115 constitucional, toda vez que no se realizó un análisis exhaustivo de las pruebas y argumentos aportados, y se declararon inoperantes los razonamientos para dilucidar la extensión territorial del Municipio de Ensenada, siendo que ello constituye precisamente la litis, así como el argumento central del conflicto territorial promovido por el Municipio de Ensenada.

10. Por otra parte, el actor aduce que el Congreso de la entidad violenta la garantía constitucional de integridad territorial, en virtud de que al analizar la normativa vigente que establece los límites territoriales, afirma que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal dejó de ser aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley del Régimen Municipal y pretende que mediante una reforma legal ordinaria a dicha Ley del Régimen Municipal se dejen sin efectos los límites y extensión territorial del Municipio de Ensenada, prescindiendo de un procedimiento en el que se le otorgue garantía de audiencia al mencionado Municipio.

11. Lo anterior, en tanto que existen diversos precedentes en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ante cualquier posible afectación al territorio de un Municipio, éste deberá intervenir activamente, pues ello repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia. Específicamente, ante la creación de un nuevo Municipio que afecte el territorio de otro preexistente, el Congreso Local deberá otorgarle garantía de audiencia, oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

12. Asimismo, las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa consisten en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

13. En este sentido, sostiene que, a pesar de que el Congreso del Estado de Baja California cuenta con las facultades necesarias para la creación de Municipios y de modificaciones territoriales, ninguna de las garantías antes referida fue respetada, por lo que los actos impugnados por los cuales el Congreso Local pretende modificar el territorio de Ensenada resultan inconstitucionales, ya que la mera modificación de una ley no puede implicar una modificación territorial.

14. Posteriormente, considera que el Congreso Local fijó como punto a dilucidar la existencia del Río San Miguel, no así la falta de un procedimiento contencioso que respete la garantía de audiencia del Municipio actor. Aunado a ello, del dictamen combatido se advierte que el Congreso se basó en diversos elementos para determinar la existencia del Arroyo San Miguel, los cuales únicamente pueden llevar a concluir que el cauce de agua en donde se pretende fijar el límite del Municipio de Ensenada, históricamente ha recibido diversos nombres, en razón de que los únicos elementos que lo ubican en ese lugar como Río San Miguel son copias simples y documentos privados que carecen de valor probatorio.

15. Específicamente, el mapa de "*Harris & Cromwell*" es un documento privado, sin que obste su resguardo en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, pues no fue elaborado por alguna autoridad.

16. En conclusión, sostiene que el Congreso del Estado de Baja California incurrió en arbitrariedades al fijar como punto limítrofe del Municipio de Ensenada el lugar donde, de documentos sin valor probatorio, deduce, se encuentra el Río San Miguel.

## **B. Violaciones en el procedimiento de la controversia territorial.**

17. Al respecto, el Municipio promovente sostiene que se vulneran diversos principios vinculados con el procedimiento del conflicto territorial que instó ante el Congreso Local, entre ellos, aduce violaciones a los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y defensa adecuada, reconocidos en los artículos 14, 16, 17 y 115, de la Constitución Federal. En concreto, adujo lo siguiente:

I. **Indebido desechamiento de la reconvencción.** El Municipio promovente sostiene que el dictamen impugnado es incorrecto, pues en él se

desecha la reconvencción formulada por ese Municipio en la diversa controversia territorial planteada por Playas de Rosarito en junio de dos mil quince, afirmando que había precluido.

Al respecto, por Acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Legislativos tuvo a Playas de Rosarito por desistido de la demanda de controversia territorial presentada el once de junio de dos mil quince. Además, se desechó la reconvencción del Municipio de Ensenada en dicha controversia territorial por haberse actualizado la preclusión. Sin embargo, el actor argumenta que esa determinación lo dejó en estado de indefensión, pues al tratarse de acciones autónomas le dejó sin oportunidad de impugnar el acto ilegal, ya que es hasta la resolución cuando se considera no tener por presentados los argumentos y manifestaciones hechas valer.

En este mismo sentido, que el desechamiento vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica en tanto revoca la propia determinación de la Comisión instructora, pues inicialmente admitió la reconvencción, aunado a que contradice el principio de defensa adecuada por no respetar el término de tres días previsto en el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

Asimismo, la actuación se sustenta en los artículos 72, 257 y 266 de la citada normativa, los cuales no resultan aplicables, toda vez que el artículo 72 se refiere a la interposición de recursos, no así de la reconvencción y los artículos 257 y 266 no tienen relación alguna con la figura de preclusión.

Finalmente, el promovente arguye que el Congreso del Estado aplicó indebidamente el criterio contenido en la tesis de rubro: "PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA,"<sup>2</sup> pues en la contradicción de tesis de la que deriva se determinó que la finalidad de la preclusión es que las etapas procesales se clausuren definitivamente para evitar el regreso a momentos procesales ya extinguidos, así como permitir que las resoluciones puedan ser revocadas, modificadas o nulificadas por medio de los recursos previstos en la ley, lo cual otorga seguridad jurídica y prontitud en el proceso. Luego, la actuación del Congreso resulta contraria a la figura misma de la preclusión.

---

<sup>2</sup> Tesis 2a. CXLVIII/2008, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 301.

**II. Violaciones a la garantía de defensa adecuada.** Que se violentó en perjuicio del actor la garantía de defensa adecuada, en atención a que el estándar en el caso de la afectación al territorio de un Municipio consiste en hacer del conocimiento todas las constancias y pruebas con la finalidad de poder objetarlas. No obstante, la Comisión instructora se allegó de diversas pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada. Lo anterior, derivado del acuerdo de catorce de septiembre de dos mil dieciséis por el cual se le dio vista a dicho Municipio en el plazo de tres días dentro de un horario de ocho a quince horas, lo cual coarta la posibilidad de defensa, por la brevedad del plazo.

Posteriormente, se le concedió al Municipio de Ensenada un plazo de cinco días para la formulación de alegatos, lo cual resulta insuficiente ante la complejidad del asunto, cuyo trámite ha durado cuatro años. Además, no se les entregó al Municipio copia de todas las pruebas que obran en el expediente, que únicamente podía ser consultado en un horario reducido.

**III. Incongruencias del dictamen.** Asimismo, refirió que en el dictamen impugnado, indebidamente, se desestimó un argumento esgrimido por el Municipio de Playas de Rosarito, una vez que ya se había desistido de la demanda de controversia territorial así como de sus contestaciones, lo cual evidencia la falta de exhaustividad del estudio de la Comisión dictaminadora; y que si bien esta incongruencia no trasciende a la defensa del Municipio actor, ello evidencia la falta de exhaustividad en el estudio de los integrantes de la Comisión instructora.

### **C. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del decreto impugnado.**

18. El Municipio de Ensenada arguye que se presentaron diversas violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del decreto impugnado –tanto al interior de la comisión parlamentaria como en el Pleno del Congreso–, las cuales consisten, básicamente, en que no se cumplieron los plazos y procedimientos instituidos a fin de garantizar que las personas que integran el órgano legislativo, conozcan los actos respecto de los cuales están obligados a pronunciarse y, con ello, pueda generarse un debate parlamentario real sobre los temas que se someten a su consideración.

19. De este modo, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte de la Comisión y su posterior aprobación por el Pleno, se suscitaron las siguientes irregularidades:

I. La Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en los artículos 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.

Para evidenciar lo anterior, sostiene que el Dictamen 137 está fechado el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, que es el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno del Congreso, por lo que, es evidente que el dictamen no se repartió tres días antes de que se discutiera en sesión plenaria, lo que vulnera lo previsto en los artículos 123 y 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

II. En la sesión se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyeran únicamente los puntos resolutiveos del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, es evidente que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

Posteriormente, habiendo dispensado el trámite y sin que los diputados conocieran las consideraciones y fundamentos del dictamen, la presidenta del Congreso Local declaró abierto el debate.

En este sentido, sostiene que aun y cuando supuestamente, con fundamento en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se votó la dispensa del trámite para proceder a la discusión del dictamen impugnado, esta dispensa no puede tener el efecto de omitir la lectura del dictamen, sino para los trámites que prevén los artículos 29 de la Constitución de Baja California y 116 de la Ley Orgánica, y sólo en caso de urgencia que debe ser justificado y razonado.

20. Con base en lo anterior, el Municipio promovente estima que no se cumplió con el estándar impuesto por esta Suprema Corte y, en consecuencia, se vulneró el procedimiento legislativo.

21. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte

formó y registró el asunto con el número de expediente 158/2016 y designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor.

22. QUINTO.—**Admisión.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo al actor designando autorizados y delegados, señalando domicilio y ofreciendo pruebas. Asimismo, tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Baja California; esta última autoridad únicamente en cuanto al refrendo del Decreto 684 combatido.

23. Además, se tuvieron como terceros interesados a los Municipios Playas de Rosarito y Tijuana y se les requirió a las autoridades demandadas y terceros interesados señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en esta Ciudad. También, se requirió al Poder Legislativo Estatal el envío de los antecedentes legislativos del Dictamen 137 y del Decreto 684 y, al Poder Ejecutivo, la remisión del Periódico Oficial en donde fue publicado el decreto impugnado. Finalmente, se dio vista a la Procuraduría General de la República y se ordenó formar el cuaderno incidental relativo a la solicitud de suspensión.

24. SEXTO.—**Certificación.** El tres de diciembre de dos mil dieciséis, el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a las autoridades demandadas, así como al Municipio de Playas de Rosarito en su carácter de tercero interesado, transcurrió del seis de diciembre de dos mil dieciséis al uno de febrero de dos mil diecisiete. Por otra parte, el plazo concedido al Municipio de Tijuana transcurrió del ocho de diciembre de dos mil dieciséis al tres de febrero de dos mil diecisiete.

25. SÉPTIMO.—**Manifestaciones de los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana.** Por escritos presentados el veinticinco y treinta de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Ayuntamiento de Playas de Rosarito por conducto de Mirna Cecilia Rincón Vargas y Miguel Ángel Vila Ruiz, así como el Ayuntamiento de Tijuana por conducto de Juan Manuel Gastelúm Buenrostro y Ana Marcela Guzmán Valverde, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico procurador, respectivamente, realizaron las siguientes manifestaciones:

26. Coincidentemente, señalaron que esta controversia constitucional resulta improcedente por extemporánea, en tanto que los límites territoriales del Municipio de Ensenada y Playas de Rosarito se encuentran delimitados y

ratificados por los Decretos 166 y 146, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, así como el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente, los cuales se encuentran firmes, pues el plazo de treinta días para impugnarlos transcurrió en exceso.

27. Adicionalmente, el Municipio de Playas de Rosarito adujo, como causal de sobreseimiento, que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento, porque la determinación contenida en el dictamen y decreto impugnados, se soporta básicamente en los acuerdos de creación del Municipio de Playas de Rosarito, emitidos conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 27, de la Constitución Local y 124 de la Constitución Federal.

28. Asimismo, refiere que, respecto al hecho de que la superficie contenida en los decretos impugnados es errónea –como lo aduce el Municipio actor– esos decretos se encuentran firmes, y no es posible invocar documentos históricos, pues no resultan idóneos para combatir la legalidad de los decretos cuestionados, porque ningún documento o antecedente histórico puede estar por encima de la ley, que en el caso particular son los decretos que ya se encuentran firmes, en donde la autoridad legislativa fijó los límites territoriales de los Municipios.

29. Respecto del fondo de la controversia, ambos Municipios dieron respuesta al **primer concepto de invalidez** relativo a la violación de la garantía de audiencia del Municipio de Ensenada, y argumentaron que no existió acto violatorio en contra del actor, además de que el Municipio de Playas de Rosarito se creó como escisión del Municipio de Tijuana, por lo que se respetaron los límites existentes con el Municipio actor, a saber, la desembocadura del "Río *San Miguel*".

30. Además, sostienen que es incorrecto lo manifestado por el Municipio de Ensenada, en el sentido de que la reforma de veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho a los artículos 8o. y 9o. bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, por la que se suprimieron las superficies que correspondían a Tijuana y Playas de Rosarito, se realizó para corregir el error cometido en relación con los límites territoriales que alega.

31. Lo anterior, porque consideran que de la exposición de motivos de la reforma en cuestión, se deriva que existía duda respecto de la superficie

precisamente de Tijuana y Playas de Rosarito, no así de Ensenada, por lo que únicamente se insertaron los perímetros de los respectivos Municipios. Luego, la desagregación de Playas de Rosarito del Municipio de Tijuana no causó afectación alguna al territorio de Ensenada, pues sus límites no se modificaron en el texto de la ley.

32. Por otro lado, que de la valoración conjunta de las pruebas aportadas, el Congreso de la entidad concluyó que el Río "*San Miguel*", conocido también con diversos nombres, es el que desemboca a un lado de la "*Misión de San Miguel*", la "*Misión*" o "*Antigua Misión*", por lo que constituye el límite territorial entre los Municipios de Playas de Rosarito y Ensenada, derivado de todas las publicaciones oficiales desde mil novecientos cuarenta y siete, que tienen valor probatorio pleno por ser documentales públicas.

33. Asimismo, el hecho de que el Río "*San Miguel*" sea conocido con distintos nombres y que el Congreso del Estado de Baja California se haya basado en éste para la delimitación de los Municipios en cuestión, no quiere decir que dicha determinación haya sido arbitraria, pues como se explicó, ello se determinó de esa manera desde mil novecientos cuarenta y siete.

34. Ahora bien, en cuanto al error contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de mil novecientos cincuenta y tres consistente en la descripción del lindero entre Tijuana y Ensenada que va "*desde el Océano Pacífico al Rancho Vallecitos, como la línea recta que va con rumbo al Noroeste*", cuando en realidad va con rumbo al Noreste, se considera coincidentemente que dicho error carece de trascendencia para la identificación de los límites territoriales del Municipio actor. Ello, pues es claro que se refería a una línea recta con rumbo al Noreste, ya que de lo contrario el territorio del Municipio se adentraría al Océano Pacífico y no a tierra firme.

35. Posteriormente, señalan que las pruebas aportadas por el Municipio de Ensenada demuestran únicamente que han ejercido actos de autoridad en territorio en disputa, sin embargo, ello no resulta suficiente para acreditar que dicho territorio le pertenecía.

36. Igualmente mencionan que de los cuarenta y dos decretos por los cuales se aprueban las tablas de valores catastrales, que obran en el expediente de la controversia territorial, se desprende que las localidades de Venustiano Carranza, San José de la Zorra y Santa Anita se encontraban en el territorio de Tijuana incluso antes del Decreto de creación del Municipio de Playas de Rosarito, no así en el de Ensenada.

37. En cuanto a la existencia y localización del Río "San Miguel", los Municipios terceros interesados aducen que los estudios de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado favorecen a los límites actuales del Municipio de Playas de Rosarito, además de que es inaplicable el argumento de Ensenada respecto del paralelo 32° 10', pues dicho límite fue descartado en las leyes orgánicas del Estado de mil novecientos cincuenta y tres y mil novecientos ochenta y nueve, además de que el acuerdo entre Tijuana y Ensenada, alegado por este último, no se probó de ninguna manera.

38. Ello, pues los efectos de acuerdos entre Municipios de un mismo Estado se encuentran supeditados a la aprobación del Congreso del Estado con fundamento en el artículo 76 de la Constitución de Baja California y del informe que rinde el titular de la Oficialía de Partes, Archivo y Correspondencia del Poder Legislativo Local se desprende que no hay constancia de tal aprobación.

39. Ahora bien, el Municipio de Playas de Rosarito añade que su superficie territorial se encuentra sustentada en el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito, en el cual se respetó el límite entre el Municipio de Ensenada y Tijuana. Además, el perímetro establecido en dicho Decreto fue ratificado en el diverso Decreto 146, mismo que se encuentra firme y vigente, por lo que la única manera de modificar el territorio asignado a Playas de Rosarito es a través de la emisión del Estatuto Territorial al que refiere el artículo sexto transitorio de la Ley del Régimen Municipal.

40. Aunado a ello, el Ayuntamiento de Playas de Rosarito argumenta que el Dictamen 137 combatido está sustentado tanto en los decretos mencionados como en las Leyes de Ingresos aprobadas por el Congreso estatal, de las cuales se aprecia que desde mil novecientos noventa y uno hasta la creación del Municipio de Playas de Rosarito, diversas zonas ahora en disputa como "Alisitos", "La Fonda" y "Misión Playas" eran parte del territorio de Tijuana y después pasaron a formar parte de Playas de Rosarito. Además, a partir de mil novecientos noventa y ocho "Santa Anita", "Fraccionamiento San Miguel", "Misión San Miguel", entre otras, se incorporaron como territorio de Playas de Rosarito.

41. Por otra parte, del "Estudio técnico de localización, medición, posicionamiento y monumento de 46 vértices, del TR-A al TR-46" se deriva que los límites invocados en el artículo sexto transitorio de la Ley del Régimen Municipal son aquellos contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pú-

blica Municipal del Estado de Baja California de 1989. En otras palabras, dicho estudio ratificó el límite entre el Municipio de Playas de Rosarito y Ensenada como el Río San Miguel, también conocido como San Miguel Arcángel de la Frontera.

42. El cuatro de agosto de dos mil nueve se presentó una iniciativa de decreto mediante el cual se expide el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, en cuya exposición de motivos se consideró la opinión técnica emitida por la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial. De dicha opinión se deriva que todos los decretos relativos a la delimitación de los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, a excepción del publicado en mil novecientos veinticinco, señalan como límite el Arroyo "San Miguel", igualmente conocido como "Río la Misión de San Miguel o Guadalupe".

43. En cuanto al argumento esgrimido por el Municipio de Ensenada, relativo a que la Comisión instructora del dictamen impugnado adujo indebidamente que la inexistencia del Río San Miguel constituye la base de su acción en la controversia territorial, el Municipio de Playas de Rosarito argumenta que efectivamente la acción de Ensenada se fundó en dilucidar la existencia del Río San Miguel como límite territorial entre dichos Municipios.

44. Relativo al **segundo concepto de invalidez**, sostienen que el procedimiento de controversia territorial es acorde a la acción intentada, respetó el debido proceso y la garantía de audiencia, además de que encuentra su fundamento en el artículo 27, fracción XXVI, de la Constitución Local. Además, el Municipio actor se sometió a las disposiciones procesales del Código de Procedimientos Civiles local, ofreciendo las pruebas correspondientes, que fueron desahogadas para posteriormente pasar al periodo de alegatos, antes de haber sido emitido el dictamen que fue aprobado por el Pleno del Congreso con veinte votos a favor.

45. Por último, en cuanto al **tercer concepto de invalidez** los terceros interesados refieren que sí se cumplieron las exigencias del procedimiento contenidas en los artículos 29 de la Constitución estatal, así como 18, fracciones III y VII, 93, 116, 117, 119, 120, 122, 124, 123, 127, 128, 129, 132, 143 y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local. Ello, en atención a que el dictamen sí fue distribuido entre los diputados integrantes de la Legislatura, además de que la dispensa de trámite combatida fue legal y el Congreso está facultado para ella, además de que la urgencia del asunto se deriva de

las condiciones de incertidumbre en la que viven los habitantes de la zona en conflicto.

46. Aunado a lo anterior, el Municipio de Ensenada carece de legitimación en la causa para combatir la ausencia de un debate real entre los integrantes del Congreso demandado, en razón de que se trata de una apreciación subjetiva, en contra de la cual podrían inconformarse los mismos integrantes del órgano, no así el Municipio de Ensenada.

47. OCTAVO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, por conducto de los diputados Raúl Castañeda Pomposo y Marco Antonio Corona Bolaños Cacho, en su carácter de presidente y secretario de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura Constitucional del Estado, respectivamente, argumentó lo siguiente:

48. Respecto de los antecedentes narrados por el Municipio actor del inciso "a)" al "c)" y "ñ)" se niegan por no ser propios, mientras que aquellos señalados con los incisos "d)" a "n)" y "o)" al "u)" resultan ciertos, con la salvedad de las irregularidades que se alegan respecto del procedimiento para resolver la controversia territorial, que deberá probar el actor.

49. Ahora, el Poder demandado aduce que la controversia es improcedente, ya que el Municipio de Ensenada sustenta sus conceptos de invalidez en la supuesta violación a su garantía de audiencia en el proceso de creación del Municipio de Playas de Rosarito, es decir, respecto del decreto 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco. Por tanto, resulta extemporánea la demanda al haber transcurrido en exceso el plazo de treinta días para impugnarlo.

50. Respecto del **primer concepto de invalidez** esgrimido por el Municipio actor, el Poder Legislativo sostiene que los argumentos del Municipio demandante, al estar relacionados con la aducida violación de la garantía de audiencia en el proceso de creación del Municipio de Playas de Rosarito, tal violación se deriva del Decreto 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, por lo que su reclamo resulta extemporáneo.

51. En cuanto al argumento del actor respecto de la indebida aplicación de la Ley del Régimen Municipal por parte del Congreso del Estado de Baja California al resolver la controversia territorial y el Dictamen 137 impugnado, se responde que igualmente resulta extemporánea la demanda, pues se aducen violaciones de un acto legislativo que quedó firme desde mil novecientos noventa y cinco.

52. Por otro lado, sostiene que para la resolución de controversias territoriales entre los Municipios de Baja California, el órgano facultado para dirimir las es el Congreso de la entidad, en términos del segundo párrafo del artículo 26 de la Ley del Régimen Municipal, sin la necesidad de la emisión de un Estatuto Territorial, cuya omisión legislativa alega el Municipio de Ensenada. Lo anterior, según los artículos 11, 13, 27, fracciones I, IV y XXVI, 29 y 76 de la Constitución del Estado.

53. Finalmente, aduce que resulta inatendible el reclamo del Ayuntamiento de Ensenada referente a la violación de su garantía de integridad territorial, en razón de que no explica tal garantía y no refiere el precepto constitucional violentado.

54. Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez** de la demanda, el Poder Legislativo Local argumenta que todas las etapas procedimentales de la controversia territorial resuelta por el Congreso del Estado de Baja California fueron cumplidas cabalmente, como consta en los acuerdos, incidentes, promociones, pruebas ofrecidas, alegatos y todos los acuerdos que de ellos recayeron. Asimismo, las violaciones al derecho de audiencia del actor se niegan, por reflejarse así en las constancias del Dictamen 137 combatido, cuyo procedimiento se realizó apegado a la ley.

55. Finalmente, que si bien el Congreso del Estado tiene una actividad preponderantemente legislativa, ello no quiere decir que el procedimiento de controversia territorial deba regirse por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Que al contrario, el Congreso Local acordó el cuatro de noviembre de dos mil quince que se aplicarían las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, los principios generales del derecho y la jurisprudencia, recalcando que las partes consintieron someterse a dicho procedimiento.

56. NOVENO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Por escrito depositado el veinticinco de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de la localidad y recibido el nueve de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia

de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de Francisco Rueda Gómez en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, argumentó que al no haberse impugnado en la presente controversia algún acto del suscrito o del Gobernador del Estado de Baja California por vicios propios, debe reconocerse la validez del decreto impugnado.

57. DÉCIMO.—**Ofrecimiento, admisión y preparación de la prueba pericial en topografía.** Por escrito de trece de marzo de dos mil diecisiete el Municipio de Ensenada anunció y ofreció la prueba pericial en topografía con el objeto de acreditar gráficamente los polígonos que demuestran la superficie y linderos de los territorios asignados a los Municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada.

58. Mediante proveído de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete el Ministro instructor tuvo por anunciada en tiempo y forma la prueba pericial en topografía, por presentado el cuestionario correspondiente, por designados a los peritos y por exhibida la documental que se acompaña.

59. Con la finalidad de preparar la prueba en cuestión, se requirió a las autoridades demandadas y a los terceros interesados para que en el plazo de cinco días hábiles manifiesten si adicionan el cuestionario propuesto o para que, en su caso, designen peritos. Además, para la designación del perito por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se le requirió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura para que dentro del plazo de tres días hábiles remita una lista de cinco peritos en materia de topografía.

60. Aunado a ello, se le requirió al Municipio de Ensenada que en dentro del plazo de tres días hábiles presente a sus peritos en materia de topografía en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal a fin de que acepten el encargo conferido y rindan protesta de ley.

61. Consecuentemente, se difirió la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, programada originalmente para el treinta de marzo de dos mil diecisiete y se reservó fijar nueva fecha hasta en tanto concluye el trámite correspondiente.

62. Por auto de cuatro de abril de dos mil diecisiete se les tuvo a los peritos designados por el Municipio de Ensenada aceptando el cargo conferido, protestando su desempeño con arreglo a la ley y designando el domicilio que indican para oír y recibir notificaciones.

63. Mediante acuerdo de diecisiete de abril de dos mil diecisiete se tuvo al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Técnica de Patrimonio Inmobiliario y Asuntos Periciales del Consejo de la Judicatura Federal dando cumplimiento al requerimiento descrito con anterioridad y proporcionando los datos curriculares de cinco peritos en materia de topografía, de entre los cuales se designó al ingeniero topógrafo Adalberto Díaz Vera, a quien se le concedieron tres días hábiles para que comparezca en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte para aceptar el encargo conferido y rendir protesta de ley, o expresar el impedimento legal que tenga para hacerlo. A su vez, se otorgó un plazo de tres días hábiles a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga respecto de tal designación.

64. Por otro lado, en el mencionado auto se tuvo al Municipio de Playas de Rosarito adicionando el cuestionario propuesto por el Ayuntamiento de Ensenada, sin haber designado perito de su parte y manifestando su oposición al desahogo de la prueba pericial en cuestión, así como objetando el cuestionario. No obstante, se advierte que dicha objeción resulta injustificada por lo que se dispuso la continuación de su preparación. En ese sentido, se corrió traslado a todas las partes del juicio para que se impongan del contenido del cuestionario adicionado.

65. Posteriormente, por proveído de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete se tuvo al Poder Legislativo del Estado adicionando el cuestionario del Municipio de Ensenada, sin hacer designación de perito de su parte. Además, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado y al secretario general de Gobierno manifestando que no adicionarán el cuestionario de referencia ni designarán perito de su parte. Finalmente, se corrió traslado a las partes para que manifiesten lo que su derecho convenga respecto de las adiciones del Poder Legislativo local.

66. El dos de mayo de dos mil diecisiete el perito designado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación compareció ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal para aceptar el encargo conferido, rendir protesta de ley y designar domicilio para oír y recibir notificaciones, lo cual fue acordado el día nueve siguiente.

67. Por escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte los Ingenieros Topógrafos Santos Segura Rubio y José Ricardo Alonso Madrid

González, peritos designados por el Municipio de Ensenada, rindieron el dictamen pericial solicitado. Por tanto, el día veintisiete siguiente se acordó de conformidad y se determinó que dicho dictamen se relacionará en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Aunado a ello, se requirió a los peritos su comparecencia dentro de un plazo de tres días hábiles para la ratificación ante presencia judicial de su dictamen.

68. En dicho sentido, los citados peritos comparecieron el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, para ratificar el contenido y firma de su dictamen pericial, lo cual fue acordado de conformidad el siete de marzo siguiente.

69. Después de la correspondiente secuencia procesal y por escrito recibido el veintisiete de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, el perito designado por este Alto Tribunal rindió su informe pericial. Lo anterior fue acordado de conformidad por auto de dos de mayo siguiente, en el cual también se le concedió un plazo de tres días hábiles para comparecer y ratificar su dictamen.

70. Ahora bien, el quince de mayo de dos mil dieciocho Adalberto Díaz Vera compareció ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal para ratificar el contenido y firma de su dictamen pericial. Por auto del día dieciséis siguiente, lo anterior fue acordado de conformidad y además se señaló como fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos el cinco de julio de dos mil dieciocho.

71. DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.** El cinco de julio de dos mil dieciocho se celebró la audiencia, se admitieron las pruebas documentales, presuncional e instrumental de actuaciones; además, se tuvo al Municipio de Ensenada formulando alegatos. Finalmente, se cerró instrucción y se envió el expediente para la elaboración del respectivo proyecto de sentencia.

72. DÉCIMO SEGUNDO.—**Avocamiento.** 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.

73. DÉCIMO TERCERO.—**Retorno.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar los autos para la elaboración del proyecto

de resolución respectivo al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Tribunal Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### CONSIDERANDO:

74. 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, 1o. de la ley reglamentaria de la materia, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como punto segundo, fracción I y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup> emi-

<sup>3</sup> **"Artículo 105** (Constitución Federal). 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".

**"Artículo 1o.** (Ley reglamentaria de la materia). 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."

**"Artículo 10** (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). 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** (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). 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."

**"SEGUNDO** (Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito). El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

**"TERCERO** (Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos

tido el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Baja California, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Ensenada, de la misma entidad federativa, sin que se haya impugnado una norma general.

75. SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** En términos de lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia<sup>4</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia. De la lectura integral de la demanda, esta Primera Sala tiene por impugnados los siguientes actos:

**A.** El Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis; y

**B.** El Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

76. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

77. Como se precisó en el apartado anterior, el Municipio actor impugna: **A)** El Dictamen 137, y **B)** El Decreto 684, los cuales tienen la naturaleza de actos positivos, en tanto crean una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, ambos del Estado de Baja California.

78. En este sentido, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> tratándose de actos, el plazo para la promoción

---

que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito). Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>4</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

<sup>5</sup> Fojas 25 a 165 del Tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>6</sup> **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. ..."

de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

79. En el caso del primer acto impugnado, el Municipio actor se ostentó sabedor del Dictamen 137 el treinta de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>7</sup> por lo que el plazo de treinta días para promover la controversia **transcurrió del tres de octubre al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis**. Con relación al segundo acto combatido, el Decreto 684 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el siete de octubre de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días para impugnarlo **transcurrió del diez de octubre al veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis**.

80. Respecto de ambos plazos se deben descontar los días ocho, nueve, doce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, así como uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte y veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis por tratarse de días inhábiles de conformidad con la fracción III del artículo 3o. de la ley reglamentaria de la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto primero del Acuerdo General Plenario Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece,<sup>8</sup> así como el Oficio Número SGA/MFEN/2216/2016 del Pleno de esta Suprema Corte emitido el veinte de octubre de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Foja 3 del Tomo I del expediente principal".

<sup>8</sup> "**Artículo 3** (Ley reglamentaria de la materia). 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."

"**Artículo 163** (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). 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."

"**Primero** (Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ...

"j) El doce de octubre; ...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles. ..."

81. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.

82. No pasa desapercibido que el Poder Legislativo del Estado de Baja California —así como los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana— hacen valer coincidentemente la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la demanda, toda vez que, a su juicio el Ayuntamiento de Ensenada combate en realidad el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito, el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de julio de mil novecientos noventa y cinco, por lo que el plazo de treinta días para impugnarlo transcurrió en exceso.

83. No obstante, esta Primera Sala desestima esa causal de improcedencia, pues como se ha sostenido en el considerando anterior, relativo a la precisión de la litis, lo efectivamente impugnado en esta controversia constitucional es el Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, así como el Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis, por lo que, como se estudió en párrafos precedentes, la demanda se interpuso en tiempo respecto de tales actos.

84. CUARTO.—**Legitimación de la parte actora.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> los Municipios tienen legitimación para promover controversia constitucional en contra de un Estado con motivo de actos o disposiciones generales. De acuerdo con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

<sup>9</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

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

85. En la presente controversia constitucional, promovieron la demanda Gilberto Antonio Hirata Chico e Iván Alonso Barbosa Ochoa, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico procurador del Ayuntamiento de Ensenada, respectivamente.

86. El primero acreditó su calidad de presidente municipal y el segundo su calidad de síndico procurador con copia certificada del Bando Solemne expedido por la XXI Legislatura del Estado de Baja California de veintiuno de noviembre de dos mil trece, en el que se consigna la integración del XXI Ayuntamiento de Ensenada, así como con la Constancia de Mayoría expedida por el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California de dieciséis de julio del mismo año y el Acta de Sesión Solemne de Cabildo de treinta de noviembre de dos mil trece.<sup>11</sup>

87. Por su parte, de acuerdo con los artículos 6, párrafo primero, 7, fracción IV, y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, 20 y 22 del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, así como 4 del Reglamento Interior de la Sindicatura Municipal de Ensenada,<sup>12</sup> tanto el presidente municipal como el síndico pro-

<sup>11</sup> Fojas 57 a 68 del Tomo I del expediente principal.

<sup>12</sup> **Artículo 6** (Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California). De la representación legal del Municipio. En representación del Municipio y para el cumplimiento de sus fines, el Ayuntamiento tiene plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, permutar o enajenar toda clase de bienes, así como para celebrar contratos, obligarse, ejecutar obras, establecer y explotar servicios públicos de naturaleza municipal y realizar todos los actos y ejercer todas las acciones previstas en las leyes. ..."

**Artículo 7** (Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California). Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento. El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento."

**Artículo 8** (Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California). Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal."

**Artículo 20** (Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada). De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el

curador del Ayuntamiento cuentan con la representación jurídica del Municipio actor.

88. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 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 y comparece por conducto de las personas legalmente facultadas para representarle.

---

Municipio es una persona moral que cuenta con personalidad jurídica, por lo que actúa o través de sus órganos de representación. La representación legal del Municipio recae en el Ayuntamiento, que es el órgano facultado para dar cumplimiento a los fines y objetos de lo persona moral municipal. El Ayuntamiento, en ejercicio de tal representación legal del Municipio, faculta a su vez al presidente municipal y a los demás funcionarios de la Administración Pública Municipal, para que celebren y atiendan en representación del Municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales; asimismo, reconoce las facultades que la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California les encomienda directamente."

"**Artículo 22** (Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada). La Sindicatura Municipal es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento y del Municipio, así como de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, por lo que fiscalizará la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de la actuación de los servidores públicos, contando para tal efecto con la estructura administrativa que se establece en el presente reglamento.

"El síndico procurador actuará como representante jurídico del Municipio y Ayuntamiento, en los litigios en que éste sea parte.

"En ejercicio de tal representación, podrá designar delegados o representantes para oír y recibir notificaciones, presentar pruebas y promociones, hacer alegatos, promover recursos y demás medios de defensa.

"Podrá también nombrar uno o más apoderados especiales o generales, a fin de que actúen en representación del Ayuntamiento ante los órganos jurisdiccionales y administrativos en los que se ventilen los litigios en que éste sea parte o tenga interés, otorgándoles facultades suficientes para la adecuada defensa de los intereses del mismo.

"Se entienden comprendidas en las facultades a que se refiere este artículo de manera enunciativa y no limitativa:

"Articular y absolver posiciones, promover o desistirse de cualquier juicio, aún el de amparo, promover procedimientos de inconstitucionalidad o de controversia constitucional; presentar denuncias y querellas de carácter penal, constituirse en coadyuvante del Ministerio Público, y otorgar el perdón en su caso.

"Asimismo, podrá promover acciones de carácter civil, administrativo o laboral y defender al Municipio de las que se instauren en su contra, oponiendo excepciones y defensas, e interponer recursos y demás medios de defensa.

"Además, podrá conciliar o convenir los asuntos contenciosos en los que sea parte el Municipio, así como aquellos que le puedan generar algún litigio; convenir el pago de daños de los que sea responsable, o las condenas que se dicten en su contra.

"También podrá actuar en calidad de representante legal del Municipio en los términos enunciativos y no limitativos de los artículos 11, 692 fracciones II y III, y 876 de la Ley Federal del Trabajo, y con tal carácter representarlo por sí, o por medio de apoderados a los que faculte ante las autoridades administrativas laborales, las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal de Arbitraje del Estado, en cualquier audiencia fuera o dentro de juicio, y en toda la secuela de éste, con las facultades patronales para hacer arreglos conciliatorios, celebrar convenios y transacciones."

89. No es óbice a lo anterior, lo señalado como causal de improcedencia por el Poder Legislativo del Estado, en el sentido de que el Municipio de Ensenada carece de legitimación en la causa, pues únicamente los integrantes del Congreso del Estado de Baja California estarían facultados para inconformarse respecto de vicios del procedimiento legislativo en la controversia territorial, en tanto es un acto soberano del Poder en mención.

90. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido que para promover una controversia constitucional es menester que exista interés legítimo, el cual se traduce en la afectación que resienta en su esfera de atribuciones el ente legitimado, como se desprende de las jurisprudencias P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."<sup>13</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."<sup>14</sup>

---

**"Artículo 4** (Reglamento Interior de la Sindicatura Municipal de Ensenada). Para el cumplimiento de sus funciones el síndico procurador tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que específicamente le señale la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el presente reglamento, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y los demás aplicables... "

<sup>13</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Registro digital: 189327, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, tesis P./J. 83/2001.

<sup>14</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.—Si bien el medio de control

91. En ese sentido, cabe señalar que los conceptos de invalidez del Municipio actor están dirigidos a evidenciar, entre otras cuestiones, el incumplimiento del Congreso Local al procedimiento por el que se aprobó el Dictamen 137 en el que se resolvió la controversia territorial promovida por el Ayuntamiento de Ensenada.

92. En síntesis, conviene recordar que el Municipio actor sostiene que se presentaron diversas violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del decreto impugnado –tanto al interior de la comisión parlamentaria como en el Pleno del Congreso–, las cuales consisten, básicamente, en que no se cumplieron los plazos y procedimientos instituidos a fin de garantizar que las personas que integran el órgano legislativo, conozcan los actos respecto de los cuales están obligados a pronunciarse y, con ello, pueda generarse un debate parlamentario real sobre los temas que se someten a su consideración.

93. Entre esas violaciones, el Municipio promovente sostiene que no se dio intervención en la sesión en que se discutió el dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.

94. Del mismo modo, refiere que no existió un genuino proceso deliberativo en el que se permitiera a los integrantes del órgano parlamentario conocer las consideraciones contenidas en dictamen impugnado –al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación–. En consecuencia, que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo, y no se arribó a la mejor resolución, lo cual considera la parte promovente, le causa un agravio.

95. De esta manera, para tener por acreditada la procedencia de esta controversia, es suficiente con la manifestación del Municipio de Ensenada,

---

de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, 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 Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."

Registro digital: 188857, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 881, tesis P./J. 112/2001.

Baja California, en el sentido de que los vicios en el procedimiento legislativo le generan un perjuicio. Además, la acreditación y valoración acerca de esos vicios al procedimiento legislativo implicarían un pronunciamiento del fondo del asunto, lo cual no puede analizarse en este momento procesal.

96. Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>15</sup>

97. QUINTO.—**Legitimación de las partes demandadas.** En la presente controversia constitucional se tuvo como demandados al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, los cuales cuentan con legitimación pasiva de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>16</sup> pues se trata de las autoridades que pronunciaron, emitieron y promulgaron el dictamen y decreto impugnados, respectivamente.

98. El Poder Legislativo Local compareció por conducto de Raúl Castañeda Pomposo y Marco Antonio Corona Bolaños Cacho, quienes se ostentaron como diputado presidente y diputado secretario, respectivamente, ambos de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California. Dicha calidad la acreditaron con las copias certificadas de las Actas de Sesión Previa, de Instalación y Apertura de la Vigésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Baja California celebradas el treinta de septiembre y primero de octubre, respectivamente, ambas de dos mil dieciséis.

99. Los mencionados funcionarios cuentan con la representación del Órgano Parlamentario según se dispone en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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." .Registro digital: 193266, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, tesis P./J. 92/99.

<sup>16</sup> "Artículo 10. ...

"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."

<sup>17</sup> "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."

100. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado compareció por conducto de Francisco Rueda Gómez, quien se ostentó como secretario general de Gobierno de la entidad, personería que acreditó mediante copia certificada de su nombramiento de fecha quince de mayo de dos mil catorce expedido por el Gobernador del Estado de Baja California.<sup>18</sup>

101. Dicho funcionario ostenta la representación del Poder Ejecutivo estatal en términos del artículo 52, fracción III, de la Constitución Local, artículo 19, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, así como del artículo 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno de la entidad.<sup>19</sup>

102. Consecuentemente, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, además de que comparecieron por conducto de los funcionarios facultados para representarlos.

103. SEXTO.—**Terceros interesados.** En el acuerdo de admisión de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis<sup>20</sup> se tuvieron como terceros interesados a los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, ambos del Estado de Baja California, en términos de lo previsto en el artículo 10, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>21</sup> por lo que procede examinar si comparecieron por conducto de los funcionarios facultados para representarlos.

<sup>18</sup> Foja 260 del Tomo I del expediente principal.

<sup>19</sup> "**Artículo 52** (Constitución del Estado de Baja California). Son atribuciones (sic) del secretario de Gobierno: ...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

"**Artículo 19** (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California). A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XXIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic)."

"**Artículo 6** (Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California). Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: ...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(sic)"

<sup>20</sup> Fojas 72 a 75 del Tomo I del expediente principal.

<sup>21</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"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

104. El Ayuntamiento de Playas de Rosarito compareció por conducto de Mirna Cecilia Rincón Vargas y Miguel Ángel Vila Ruiz, en sus calidades de presidente municipal y síndico procurador, respectivamente, personalidades que acreditaron mediante el Bando Solemne expedido por la XXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Baja California publicado en el Diario Oficial de la entidad el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, así como copia certificada de la Sesión Solemne de Cabildo de misma fecha correspondiente a la instalación del Séptimo Ayuntamiento del Municipio de Playas de Rosarito.<sup>22</sup> Dichos funcionarios están facultados para representar al Municipio en cuestión, en términos de la fracción IV del artículo 7 y fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, así como 3 y 128 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito.<sup>23</sup>

---

tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse."

<sup>22</sup> Fojas 139 a145 del Tomo I del expediente en que se actúa.

<sup>23</sup> **Artículo 7** (Ley del Régimen Municipal). Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento. El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento."

**Artículo 8** (Ley del Régimen Municipal). Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal."

**Artículo 3** (Reglamento Interno del Ayuntamiento de Playas de Rosarito). Al Ayuntamiento, erigido en Cabildo como colegiado deliberante del Gobierno municipal, le compete la definición de las políticas y normas generales para el buen funcionamiento de la Administración pública municipal en los términos de las leyes aplicables. La ejecución de dichas políticas y el ejercicio de las funciones administrativas del Ayuntamiento se depositan en el presidente municipal y en las Autoridades Administrativas a que se refieren la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal para el Municipio de Playas de Rosarito, B.C. y el presente Reglamento."

**Artículo 128** (Reglamento Interno del Ayuntamiento de Playas de Rosarito). El síndico procurador es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento, así como de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, por lo que fiscalizará la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de vigilar la actuación de los servidores públicos y la Contraloría Interna, ejerciendo en todo caso las siguientes atribuciones:

...

105. Por otro lado, el Ayuntamiento de Tijuana compareció por conducto de Juan Manuel Gastelúm Buenrostro y Ana Marcela Guzmán Valverde, en sus calidades de presidente municipal y síndico procurador, respectivamente, personalidades que acreditan a través de las copias certificadas del Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Munícipes electos hecha por el Instituto Estatal Electoral de Baja California de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis publicado el día treinta siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como copia certificada del Acta de Sesión Solemne para la Instalación del Ayuntamiento de Tijuana de treinta de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>24</sup>

106. Ahora bien, dichos funcionarios están facultados para representar al Municipio en cuestión, en términos de la fracción IV del artículo 7 y fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y 16 del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.<sup>25</sup>

---

"II. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la Hacienda Municipal; En ejercicio de tal representación podrá nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue; designar delegados o representantes para oír y recibir notificaciones; presentar pruebas y promociones, hacer alegatos, promover recursos y demás medios de defensa. También podrá nombrar uno o más apoderados especiales o generales, a fin de que actúen en representación del Ayuntamiento ante los órganos jurisdiccionales y administrativos en los que se ventilen los litigios en que éste sea parte o tenga interés, otorgándoles facultades suficientes para la adecuada defensa del mismo. En caso de que el síndico procurador, por cualquier causa, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, éste resolverá lo conducente."

<sup>24</sup> Fojas 183 a 191 del Tomo I del expediente en que se actúa.

<sup>25</sup> "**Artículo 7** (Ley del Régimen Municipal). Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento."

"**Artículo 8** (Ley del Régimen Municipal). Del síndico procurador.- El síndico procurador.- (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal."

107. Consecuentemente, ambos Municipios comparecieron por conducto de las personas legalmente facultadas para representarlos.

108. SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** Por tratarse de cuestiones de estudio preferente, antes del análisis de fondo se analizarán las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas y terceros interesados, además de aquellas que se adviertan de oficio.

109. Como se sostuvo en el considerando tercero, referente a la oportunidad de la demanda, se **desestimó la causal de improcedencia** hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California y los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, relativa a la **extemporaneidad** de la demanda, en virtud de que ha quedado demostrado que la controversia se promovió dentro del plazo legal de treinta días, en contra del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, así como el Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis.

110. Asimismo, se precisa que en el considerando cuarto de esta sentencia, relativo al análisis de la legitimación activa del Municipio promovente se **desestimó la causal de improcedencia** relacionada con la **falta de legitimación** en la causa del Municipio de Ensenada para hacer valer supuestos vicios en el procedimiento legislativo.

111. En consecuencia, es innecesario analizar nuevamente esas causales de improcedencia, por lo que se procede con el estudio del resto de óbices procesales planteados, consistentes en: **A)** Que la controversia es improcedente respecto del Ejecutivo local en razón de que no se reclaman hechos atribuibles a él; y **B)** Que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento.

112. Las causales de improcedencia anunciadas deben desestimarse, como a continuación se explica.

---

**"Artículo 16** (Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California). Para el cumplimiento de sus funciones como órgano ejecutivo del Ayuntamiento y el despacho de los asuntos administrativos, la persona titular de Presidencia tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: ...

"IV. Ejercer la facultad de autoridad fiscal así como la representación legal del Municipio, pudiendo celebrar y ejecutar a nombre del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el ejercicio de las funciones y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales."

### A. Improcedencia de la controversia respecto del Ejecutivo Local.

113. El Poder Ejecutivo demandado adujo que la controversia es improcedente en razón de que no se reclaman hechos atribuibles al Poder Ejecutivo local.

114. Debe desestimarse este argumento, porque no constituye una causa de improcedencia en términos 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.

115. Al respecto, es aplicable por analogía la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>26</sup>

116. En este sentido, reiterando el criterio contenido en la tesis jurisprudencial anterior, si en una controversia constitucional, el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobrepasarse por lo que a ese Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para

---

<sup>26</sup> Jurisprudencia de rubro y texto siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobrepasarse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República." Registro digital: 164865, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, tesis P./J. 38/2010.

ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada.

117. Lo anterior, porque las causales de improcedencia deben ser notorias y manifiestas, de manera que su interpretación es estricta y debe privilegiarse el acceso a la jurisdicción. En consecuencia, ese argumento de improcedencia no encuentra sustento en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

118. En este sentido, en este tipo de controversias constitucionales en las que está inmersa una cuestión de límites territoriales, el Poder Ejecutivo tiene injerencia en el procedimiento legislativo por medio del cual se aprobó y emitió el Dictamen 137 impugnado, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

**B. Que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento.**

119. Debe desestimarse esta causal de improcedencia, pues su estudio involucra el análisis de fondo de la controversia, en virtud de que únicamente al examinar el caudal probatorio y los puntos de derecho en conflicto, se podrá arribar a una conclusión en torno al conflicto territorial planteado por el Municipio de Ensenada.

120. En este sentido, también resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", antes citada.

121. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, a continuación se realiza el estudio del fondo de la controversia.

122. OCTAVO.—**Estudio de fondo.** Como se precisó en páginas precedentes, el Municipio actor plantea diversas violaciones sustanciales y procesales en la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del Decreto 684 impugnado, las cuales, a su juicio, vulneran lo previsto en los artículos 14, 16, 17 y 115 de la Constitución Federal.

123. Al respecto, como lo ha sostenido esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 109/2013, es criterio reiterado de este Alto Tribunal, que las violaciones procesales deben examinarse previamente a las violaciones de fondo, porque de ser fundadas, tendrían un efecto invalidante sobre la

totalidad del decreto combatido, por lo que su estudio es preferente, conforme a la tesis jurisprudencial P/J. 32/2007, aplicable por analogía, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

124. De esta manera, es menester recordar que el Municipio promovente hizo valer diversas violaciones relacionadas con el procedimiento seguido para resolver el conflicto territorial y con el procedimiento mediante el cual se aprobó el decreto que contiene el Dictamen 137 impugnado.

125. Así, del apartado de síntesis de los conceptos de invalidez, se puede advertir que el Municipio promovente hizo valer, entre otros, los siguientes planteamientos procesales:

**A. Violaciones a la garantía de audiencia y defensa adecuada del Municipio de Ensenada.** Con relación a este tema, el Municipio promovente aduce, esencialmente, dos violaciones procesales:

**I. Violaciones a la garantía de defensa adecuada durante la tramitación del procedimiento de la controversia territorial.**

126. Que se vulneró el derecho a la defensa adecuada del Municipio, porque la Comisión instructora se allegó de diversas pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada con el tiempo adecuado para defenderse. En concreto, refiere que se le dio vista al Municipio para que, en el plazo de tres días y dentro de un horario de ocho a quince horas, revisara las pruebas y, posteriormente, en un plazo de cinco días, formulara alegatos.

**II. Violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente durante el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del decreto impugnado.**

127. Al respecto, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en los artículos 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.

### **B. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del decreto impugnado.**

128. El Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte del Congreso Local, se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyeran únicamente los puntos resolutiveos del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, es evidente que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

129. Posteriormente, habiendo dispensado el trámite y sin que los diputados conocieran las consideraciones y fundamentos del dictamen, la presidenta del Congreso Local declaró abierto el debate.

130. En este sentido, sostiene que aun y cuando supuestamente, con fundamento en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se votó la dispensa del trámite para proceder a la discusión del dictamen impugnado, esta dispensa no puede tener el efecto de omitir la lectura del dictamen, sino para los trámites que prevén los artículos 29 de la Constitución de Baja California y 116 de la ley orgánica, y sólo en caso de urgencia que debe ser justificado y razonado.

131. Con base en lo anterior, el Municipio promovente estima que no se cumplió con el estándar impuesto por esta Suprema Corte y, en consecuencia, se vulneró el procedimiento legislativo.

132. A continuación se analizan los conceptos de invalidez hechos valer, en el orden antes expuesto.

### **A. Violaciones a la garantía de audiencia y defensa adecuada del Municipio de Ensenada.**

133. Como se adelantó, en este apartado se estudiarán los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor en torno a la vulneración de las garantías de audiencia y defensa adecuada. Para ello, se expondrán los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con las garantías institucionales consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal y las bases para analizar los conflictos de límites territoriales entre Municipios de una entidad federativa y, enseguida, se dará contestación a los dos conceptos de invalidez anunciados.

## I. Garantías institucionales y bases para analizar los conflictos de límites territoriales.

134. El Tribunal Pleno ha delimitado, al resolver la controversia constitucional 54/2004<sup>27</sup> –reiterada por esta Primera Sala en la controversia constitucional 117/2011–<sup>28</sup> las garantías institucionales consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal y las bases para analizar los conflictos de límites territoriales entre Municipios de una entidad federativa.

135. En este sentido, el artículo 115 de la Constitución Federal señala:

**"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.

"...

<sup>27</sup> Controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Pleno el 30 de junio de 2005, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Gutiérrez.

<sup>28</sup> Controversia constitucional 117/2011, resuelta por la Primera Sala, el 22 de enero de 2014, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Pardo Rebolledo.

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

136. Así, en los referidos precedentes se determinó que a partir de lo dispuesto en el citado artículo 115 constitucional, el Constituyente mexicano concibió al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndole amplias prerrogativas específicas en los aspectos relativos al territorio.

137. Entre dichas atribuciones, se encuentran la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

138. Asimismo, se prevé expresamente que cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional **deberán asegurar la participación de los Municipios**.

139. Igualmente, se estableció que, en el caso de que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán en coordinación con los gobiernos federal y local el desarrollo de esos centros** con apego a la ley federal de la materia.

140. De esta forma, en las controversias constitucionales 54/2004 y 117/2011 antes citadas, este Alto Tribunal concluyó que el cúmulo de competencias constitucionales en esa materia, se explica en tanto que el territorio es uno de los elementos esenciales, ya que a partir de su división y delimitación se determinará la población que lo conforma y el ámbito dentro del cual su órgano de gobierno puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la Norma Fundamental.

141. Siguiendo esa línea argumentativa, en la controversia constitucional 54/2004 se expuso la evolución que ha tenido la concepción del Municipio, de manera que debe ser entendido como un verdadero nivel de gobierno, dotado de diversas facultades que propicien su fortalecimiento frente a los gobiernos estatales y federales. En este sentido, el artículo 115 ha sido reformado en diversas ocasiones con el objeto de concederle mayores facultades y derechos, fortaleciendo su ámbito competencial.

142. A partir de esa evolución, este Alto Tribunal ha entendido que **siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, aquél deberá intervenir activamente**, pues es claro que al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.

143. En la citada controversia constitucional 54/2004, el Tribunal Pleno consideró, a partir de una interpretación teleológica, que el Órgano Reformador de la Constitución, a través de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, tuvo como intención principal fortalecer la autonomía municipal, por lo que continuó dotándole de mayores facultades de determinación y coordinación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

144. **Así, para el análisis de actos consistentes en la creación de nuevos Municipios en los que necesariamente se da la afectación del territorio de uno o más preexistentes**, el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido elevados estándares a cumplir por los Congresos Locales, haciendo incluso aplicables a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, consistentes en la necesidad de que la decisión sea tomada por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, **concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos**.

145. Lo anterior, ya que tales límites constitucionales al estar dirigidos a la salvaguarda de la autonomía municipal, por mayoría de razón, deben proyectarse a actos o procedimientos que afectan también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.

146. En este sentido se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 151/2005, de rubro: "MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTI-

TUCIONALES PARA SU CREACIÓN.", derivada de la controversia constitucional 11/2004,<sup>29</sup> en la que se sostuvo lo siguiente:

"MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P/J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos."

147. Aunado a lo anterior, esta Suprema Corte ha definido los alcances de la garantía de audiencia en los procesos de creación de Municipios, al resolver la controversia constitucional 54/2004, cuya razón esencial dio origen a la tesis jurisprudencial P/J. 80/2006, de rubro y texto siguientes:

---

<sup>29</sup> Controversia constitucional 11/2004, resuelta por el Tribunal Pleno, el 20 de septiembre de 2005, por unanimidad de 9 votos.

"MUNICIPIO DE TEPATILÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. En ese sentido, se concluye que el Decreto Número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y límites que se determinan y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración municipal del Estado de Jalisco contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del Municipio que resulta afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización (sic) de Capilla de Guadalupe, es evidente que ello es insuficiente para considerar que se le respetó la indicada garantía, máxime que era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó al Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que pudiera conocer los pormenores del caso, pues el hecho de correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hace conocer las documentales que obran en el expediente, ni la manera en que se satisfacían los requisitos que para la creación de Municipios prevé el artículo 6o. de la ley citada."<sup>30</sup>

<sup>30</sup> "MUNICIPIO DE TEPATILÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Registro digital: 174874, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 964, tesis P./J. 80/2006.

148. De esta manera, el criterio anterior fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006<sup>31</sup> y por esta Primera Sala en la controversia constitucional 117/2011 y, en el caso específico de la garantía de audiencia y debido proceso, se sostuvo que de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 115 constitucional, para que se entienda cumplida esta garantía, previo a la emisión del acto, **debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de alegar y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.**

149. Además, en el procedimiento **deben cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa**, que se traduce en: a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) La oportunidad de alegar; y d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, no se satisfaría la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

150. Ahora bien, vale aclarar que si bien el criterio jurisprudencial anterior fue generado con motivo de procedimientos de creación de Municipios, esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010<sup>32</sup> apuntaló esa línea jurisprudencial y sostuvo que **la garantía de plena audiencia debe observarse también en los actos de delimitación territorial**, por lo que resulta igualmente aplicable al caso que ahora se analiza, pues los actos impugnados son susceptibles de causar un perjuicio territorial al actor.

## **II. Violaciones a la garantía de defensa adecuada durante la tramitación del procedimiento de la controversia territorial.**

151. El Municipio promovente sostiene que se vulneró su derecho a la defensa adecuada, porque la Comisión instructora se allegó de diversas pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada con el tiempo adecuado para defenderse. En concreto, refiere que se le dio vista al Municipio para que, en el plazo de tres días y dentro de un horario

---

<sup>31</sup> Controversia constitucional 131/2006, resuelta por el Pleno el 4 de noviembre de 2008, por mayoría de 6 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

<sup>32</sup> Controversia constitucional 11/2010, resuelta por la Primera Sala el 29 de septiembre de 2010, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Cossío Díaz, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

de ocho a quince horas, revisara las pruebas y, posteriormente, en un plazo de cinco días, formulara alegatos.

152. Al respecto, este concepto de invalidez resulta **fundado** por las siguientes razones.

153. Como se mencionó en el apartado anterior, el Tribunal Pleno ha sustentado al resolver la controversia constitucional 54/2004,<sup>33</sup> siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, **aquél deberá intervenir activamente**, pues es claro que al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.

154. En este sentido, en los casos en que se dirima un conflicto de límites territoriales entre dos o más Municipios de una entidad federativa, el Congreso Local no debe limitarse a respetar la garantía de audiencia y debido proceso de los Municipios involucrados, pues su deber va más allá, tratándose de conflictos limítrofes, los Municipios afectados deben tener una intervención activa.

155. Así, como se manifestó en párrafos anteriores, dada la posibilidad de afectación en el territorio de un Municipio, se han adoptado elevados estándares que deben cumplir los Congresos Locales, haciendo incluso aplicables a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. En este sentido, los Municipios afectados deben tener la oportunidad de conocer el trámite que se sigue, ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.

156. El derecho de los Municipios de acudir a defender sus intereses ante el Congreso Local no puede limitarse a un enfoque eminentemente formal, pues este derecho tiene un contenido sustantivo que debe respetarse.

157. Por ejemplo, en la tesis jurisprudencial P./J. 80/2006, de rubro: "MUNICIPIO DE TEPATILÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE

---

<sup>33</sup> Controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Pleno el 30 de junio de 2005, por unanimitad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.

CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", antes citada, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció que ante la afectación territorial de un Municipio por un acto de autoridad, la actuación estatal debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que el Municipio tenga una plena oportunidad de defensa.

158. En el precedente del que surgió la tesis anterior –controversia constitucional 54/2004– el Tribunal Pleno concluyó que el decreto de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, Jalisco, vulneró estos principios constitucionales porque aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de que se le pusiera a la vista la propuesta de plano que contenía los límites territoriales para la municipalización, **se estimó que ese plazo no era suficiente para respetar la garantía de audiencia y debido proceso del Municipio**, porque *"era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados"*.

159. Así, en la controversia constitucional 54/2004 se estimó que la garantía de audiencia debe ser de tal forma, que el Municipio **efectivamente tenga la oportunidad de participar en el procedimiento respectivo a fin de conocer plenamente las imputaciones** materia del mismo, los elementos existentes tendentes a acreditar tales hechos y, en su caso, aportar los elementos que estime conducentes, **pues de lo contrario su participación se vuelve un mero formalismo** que dista mucho de la finalidad perseguida.

160. En este sentido, de las constancias que obran en el expediente se aprecia que la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de Baja California, durante la instrucción del procedimiento de controversia territorial, el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, dictó un acuerdo en el que determinó lo siguiente:

"... QUINTO. Al tratarse el conflicto de límites territoriales de un asunto de interés público y de singular importancia para el desarrollo social, económico y la seguridad en el Estado y los Municipios involucrados, la Comisión de Gobernación al considerar que existen situaciones dudosas, imprecisas o insuficientes en las probanzas ofrecidas, estimó indispensable realizar diligencias para mejor proveer a efecto de conocer la verdad sobre los puntos

controvertidos y tomando en consideración que es obligación de la Comisión allegarse de cualquier medio de prueba para tales fines, sin más limitación de que los medios de convicción no estén prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral, se hace del conocimiento de los Ayuntamientos que personal autorizado por esta Comisión procedió a realizar una búsqueda exhaustiva en diversas instituciones públicas y privadas..., así como en sus respectivos portales de Internet, y como resultado de lo anterior y luego de múltiples revisiones a miles de documentos, se localizó un mapa elaborado durante la tercera década del siglo pasado por la Dirección Nacional de Caminos, Departamento de Cooperación con los Estados, Título Camino Tijuana-Ensenada; así como un mapa elaborado el 16 de febrero de 1915 por Tom A. Allen, en San Diego, California; Título: Mapa de la Baja California y Golfo de California. De igual forma fue realizada una diferencia con objeto de practicar la búsqueda y verificación de información en la página de Internet; <http://bibliotecas.unam.mx>, de la cual se obtuvo la información consistente en los citados mapas, con lo cual se da vista a los HH. AYUNTAMIENTOS DE ENSENADA, PLAYAS DE ROSARITO Y TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, en la inteligencia de que dichos documentos se encuentran a su disposición en el horario comprendido de las 8:00 horas a 15:00 horas en las Oficinas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado, para que dentro del término de tres días, se impongan de los mismos manifiesten lo que a su derecho corresponda...

"OCTAVO. Tomando en consideración que de las constancias de autos se advierte que ya han sido desahogadas en su totalidad las probanzas ofrecidas dentro de la presente controversia, se concede a los HH. Ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, Baja California, el término de cinco días hábiles, computados a partir de la notificación de este acuerdo por personal autorizado por esta H. Comisión, para que formulen sus alegatos, con fundamento en el artículo 419 del Código Procesal Civil."<sup>34</sup>

161. De dicho acuerdo se aprecia que al considerar que existían dudas e insuficiencia probatoria para resolver, ordenó realizar diligencias para mejor proveer a efecto de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos y realizó una búsqueda en diversas instituciones públicas y privadas.

162. Incluso, en el propio dictamen impugnado, la citada Comisión parlamentaria refirió que "... luego de múltiples revisiones a miles de documen-

---

<sup>34</sup> Fojas 1220 a 1224 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

tos, se localizó material probatorio del cual se les dio vista a los Ayuntamientos para el efecto de garantizar su derecho de defensa y procurar en todo su igualdad, sin lesionar el derecho de las partes".

163. En este sentido, mediante el acuerdo referido, se aprecia que la Comisión notificó el quince de septiembre siguiente a los Municipios, que contaban con un plazo de tres días para imponerse de los autos y, simultáneamente, con un plazo de cinco días para formular alegatos, lo cual se advierte, también, del acuse de recibo que obra en el expediente.<sup>35</sup>

164. Como se puede advertir, la propia Comisión parlamentaria reconoce que se allegó de pruebas para mejor proveer y que su búsqueda fue compleja y fue resultado de múltiples revisiones a miles de documentos.

165. Siguiendo el criterio sentado por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 54/2004, se estima que en este caso, el Congreso del Estado de Baja California no protegió la garantía de audiencia y el derecho a la defensa del Municipio de Ensenada a conocer plenamente las imputaciones y pruebas que pretenden acreditar los hechos materia de la controversia territorial, pues el plazo de tres días que se le concedió al Municipio de Ensenada para imponerse de las pruebas allegadas al expediente –dentro de un estricto horario de revisión del expediente de 8:00 a 15:00 horas *in situ*– no es acorde con el derecho de defensa adecuada, pues el derecho se torna ilusorio y no permitió al Municipio defenderse adecuadamente.

166. Por tanto, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado.

### **III. Violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente durante el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del decreto impugnado.**

167. Al respecto, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en los artículos 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera algu-

<sup>35</sup> Fojas 1220 y 1225 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

no de sus integrantes a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.

168. Para evidenciar lo anterior, sostiene que el Dictamen 137 está fechado el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, que es el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno del Congreso, por lo que, es evidente que el dictamen no se repartió tres días antes de que se discutiera en sesión plenaria, lo que vulnera lo previsto en los artículos 123 y 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

169. Ahora bien, como se anunció en párrafos precedentes, esta Suprema Corte ha reiterado, al resolver las controversias constitucionales 54/2004 y 117/2011 que, a partir de una interpretación teleológica del artículo 115, de la Constitución Federal, en los casos en que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio –ya sea administrativo, jurisdiccional o legislativo–, aquél deberá intervenir activamente.

170. Siguiendo ese hilo conductor, para analizar los actos de creación de Municipios y, en casos como el que ahora se resuelve en que subyace un conflicto de límites territoriales,<sup>36</sup> es evidente que los Municipios involucrados son susceptibles de resentir afectación.

171. Por tanto, este Alto Tribunal ha establecido elevados estándares a cumplir por los Congresos Locales, de manera que se debe conceder a los Municipios afectados las garantías de audiencia y debido proceso, por lo que se les debe dar el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, además de cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa.

172. La garantía de audiencia de los Municipios tiene asidero constitucional, como se señaló en párrafos anteriores y, además, también se encuentra reconocida y regulada en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

173. El presente caso entraña un procedimiento legislativo con características particulares, pues no se trata de la aprobación de una ley, sino de resolver un conflicto de límites territoriales. De esta forma, el Poder Legisla-

---

<sup>36</sup> Esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010 sostuvo que la garantía de plena audiencia debe observarse también en los actos de delimitación territorial.

tivo realiza una función materialmente jurisdiccional con fundamento en las reglas previstas en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California y en las reglas previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

174. Además, la participación del Municipio en el procedimiento de conflicto de límites territoriales es sustancialmente distinta a la que tiene en un procedimiento de creación de leyes, pues en el primero defiende su territorio y naturalmente actúa de manera parcial, mientras que en el segundo hace saber la opinión del Municipio como ente afectado por la legislación que se quiere aprobar con miras al bien común.

175. Por estas razones en el conflicto de límites territoriales la participación del Municipio se da desde el inicio y a lo largo de todo el procedimiento materialmente jurisdiccional, pues lo que se disputa es su territorio.

176. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en las controversias constitucionales 11/2010 y 117/2011 relativas a conflictos territoriales, esta Suprema Corte estableció elevados estándares para resolver dichos conflictos, precisamente por la materia de disputa.

177. Aunado a lo anterior, en la controversia constitucional 19/2007<sup>37</sup> el Tribunal Pleno declaró la invalidez de un decreto emitido por el Congreso del Estado de Jalisco en el que no se notificó al Poder Ejecutivo, con anticipación, que se iba a llevar a cabo la sesión, a efecto de permitirle enviar a un orador para tomar parte en los debates. Al respecto, en la sentencia se sostuvo lo siguiente:

"En el caso, el principio de democracia representativa no resulta aplicable, porque no se trata de un problema de participación de minorías o mayorías parlamentarias; sin embargo, como se cuestiona la posibilidad o imposibilidad de que el gobernador, entre otros, participen en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, a efecto de que se le dé oportunidad de hacer uso del derecho de deliberación que la Constitución Local le concede; **debe atenderse a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las**

---

<sup>37</sup> Controversia constitucional 19/2007, resuelta por el Pleno el 16 de febrero de 2010, por unanidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.

**cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga ese derecho; por tanto, en ese tenor, es necesario determinar si existe o no la violación alegada por el actor.**

"...

**Al respecto debe señalarse que las irregularidades del procedimiento legislativo destacadas se dan en un contexto marcado por la falta de discusión por parte de quien presentó la iniciativa de reforma,** porque el Congreso Local aprobó parcialmente la iniciativa del Ejecutivo Estatal a través del Decreto 21683/LVII/06, que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todas del Estado de Jalisco, lo cual confirmó por Decreto 21732/LVII/06, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Decreto 21683, en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todas del Estado de Jalisco, **sin que se hubiese dado oportunidad al Ejecutivo del Estado de hacerse oír en la tribuna del citado órgano legislativo, para, de viva voz, demostrar y alegar sobre la viabilidad y conveniencia de aprobar totalmente su iniciativa de reforma propuesta,** no obstante que el Gobernador del Estado hizo valer como primera observación que no se le dio intervención en la discusión previa a la aprobación del Decreto 21683 y que, por ende, no se cumplía con lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución del Estado para la aprobación de dicha norma.

"En estas circunstancias, no es posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento irregular para su aprobación, pueda ser resultado del debate que debe existir en el órgano legislativo local, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, cuando, como en el caso, **no se justifica la falta de notificación al Poder Ejecutivo del Estado de la fecha de discusión del decreto impugnado, a través de la cual podría sostenerse la viabilidad de la aprobación, en sus términos, de la las iniciativas presentadas; por tanto, la violación al procedimiento legislativo anotada es grave al trascender a la aprobación de la norma, si se toma en consideración que el contenido del artículo 29 de la Constitución del Estado,**

**respecto al derecho de participación deliberativa en el Congreso, en relación con el inciso 2) del artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso Local, en cuanto a que no puede ponerse a discusión un proyecto de ley o decreto sin haberse satisfecho lo previsto en el artículo 29 mencionado, generan una norma prohibitiva, en relación con una obligación inexcusable,** que impacta sobre las posibilidades reales de expresión del Poder Ejecutivo mencionado, toda vez que se impidió que el nivel de gobierno anotado estuviera en posibilidad de comparecer a la tribuna del Poder Legislativo Local para la discusión del proyecto de ley correspondiente, al no haberse citado para debatir al respecto.

"...

"No es obstáculo para considerar grave la violación del procedimiento legislativo destacada, que el Ejecutivo local haya tenido la oportunidad de formular observaciones después de aprobada la norma, toda vez que, por una parte, como ya se destacó en párrafos precedentes, en las observaciones correspondientes se argumentó la violación a lo dispuesto por los artículos 29 de la Constitución Local y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que no fue tomado en consideración por el órgano legislativo local y, por otra parte, **en el caso de los preceptos mencionados se trata de un derecho para que el Ejecutivo local haga uso de la tribuna del Poder Legislativo y de viva voz exprese lo que considere necesario a efecto de demostrar la necesidad y conveniencia de aprobar el proyecto de ley o decreto respectivo,** mientras que, en el caso restante, se trata de una facultad del Poder Ejecutivo de formular observaciones, lo cual únicamente es por escrito y, por ende, limita la posibilidad de usar la tribuna legislativa y la voz para hacer llegar al órgano legislativo la información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta al momento de discutirse el proyecto respectivo."

178. A partir de este precedente, que si bien está relacionado con procedimientos eminentemente legislativos, se puede advertir, como nota caracterizadora, que tratándose de cuestiones de relevancia en la esfera de atribuciones de un órgano no parlamentario, es necesario concederle la oportunidad de acudir al procedimiento legislativo para presentar opiniones respecto de los temas que pueden afectarle.

179. En este sentido, trasladando –en la medida de lo posible– este criterio a las controversias en las que se diluciden conflictos territoriales, es posible establecer algunas garantías en favor de los Municipios: A. Se debe citar

al Ayuntamiento a la sesión con la anticipación que prevé la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en este caso, con cinco días de anticipación; y B. La violación por falta de notificación se debe analizar en el contexto global del procedimiento, lo que de conformidad con lo resuelto en las constitucionales 11/2010 y 117/2011 debe ser analizado en sentido estricto, pues la afectación del territorio de los Municipios es de relevancia pública y puede tener un alto impacto en la población del Municipio y el disfrute de los servicios públicos esenciales.

180. De acuerdo con esto, como se mencionó en páginas anteriores, el Municipio actor sostiene que, indebidamente, no se le notificó con cinco días de anticipación que se celebraría una sesión el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, en que la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales discutió el Dictamen 137 impugnado, a fin de que pudiera enviar un representante que, sin voto, participara en los trabajos, con fundamento en los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

181. Los referidos preceptos disponen lo siguiente:

**"Artículo 30** (de la Constitución Local). Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y,

"II. Los Ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

**"Artículo 120.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurren al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral."

182. Asimismo, como se reconoce en el artículo 27 de la Constitución Local, el Congreso de Baja California tiene la facultad para dirimir de manera definitiva, las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales. Y, en el artículo 76, fracción V, de la Constitución del Estado, se refiere lo siguiente:

**"Artículo 76.** El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. Su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia local, así como ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia.

" ...

"Para crear o suprimir un Municipio se requiere:

" ...

"III. Tomar en cuenta los factores geográficos, demográficos y socio-económicos del territorio respectivo;

"IV. Solicitar la opinión de los Ayuntamientos afectados, la que deberá justificar la conveniencia o inconveniencia de la pretensión; y

"V. Los demás requisitos que determine la ley.

En el caso de la fijación y modificación de los límites territoriales de los Municipios, además de lo que establezca la ley, se estará a lo dispuesto en las fracciones III y IV de este Artículo".

183. Como se puede apreciar, la participación de los Municipios en los procesos que se lleven a cabo por el Poder Legislativo Local –se trate de actos parlamentarios o jurisdiccionales en sede parlamentaria como el conflicto de límites territoriales– es obligatoria a partir de la interpretación que esta Suprema Corte ha hecho respecto del artículo 115 constitucional y por mandato del propio legislador de Baja California.

184. Ahora bien, de las constancias del expediente se desprende que **la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales no**

**anunció al Ayuntamiento cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis en que se discutió el proyecto de Dictamen 137, a fin de que pudiera enviar un representante que sin voto tomara parte en los trabajos**, es decir, para que pudiera presentar sus opiniones y alegatos.

185. Es cierto que dos días antes de la sesión del veintiocho de septiembre el Municipio había presentado sus alegatos, sin embargo, eso lo hizo sin conocer el proyecto de Dictamen 137. En efecto, la oportunidad que prevén los artículos 30 de la Constitución del Estado y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado es para presentar en la sesión de la Comisión opiniones y alegatos respecto del proyecto de dictamen.

186. De esta manera, se considera que **la falta de citación a la sesión del veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis es una violación grave de la garantía de audiencia del Municipio de Ensenada**, que vulnera lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y los estándares constitucionales que se han definido en páginas precedentes.

### **B. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del dictamen 137 y la emisión del decreto impugnado (dispensa de trámites legislativos).**

187. El Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte del Congreso Local, se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyera únicamente los puntos resolutiveos del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, se arguye que es evidente la vulneración del principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

188. Al respecto, para dar contestación a este concepto de invalidez, es necesario relatar cómo se desarrollaba el procedimiento a la luz de la Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente en el momento de expedir el dictamen. De esta manera, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Local<sup>38</sup>, todas las iniciativas de ley o decreto deberán someterse al trámite de dictamen, discusión y aprobación.

<sup>38</sup> "Artículo 29 (Constitución del Estado de Baja California). Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

189. Asimismo, a partir de lo expuesto en los artículos 31 de la Constitución Local, así como 18, 55, 56, 62, 93, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 130, 132, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 153, 161, 162, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, se desarrolla el procedimiento legislativo siguiente:

190. La iniciativa de decreto deberá presentarse ante el presidente del Congreso Local por escrito y firmada, en la que deberán exponerse las consideraciones que justifiquen la proposición. Las iniciativas deberá contener una exposición de motivos en la que se expongan las consideraciones que justifican la proposición de creación del decreto.

191. El presidente del Congreso turnará la iniciativa a la Comisión que le corresponda según su naturaleza. Corresponde a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales el conocimiento, estudio y dictamen del establecimiento y modificación de la extensión del territorio que corresponda a los Municipios, así como los convenios que celebren cualquiera de los Ayuntamientos sobre cuestión de límites de extensión territorial; y de los conflictos sobre límites que se susciten entre los Municipios.

192. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.<sup>39</sup>

193. Podrá dispensarse el trámite de turno de las iniciativas a la Comisión competente cuando el Pleno del Congreso del Estado por mayoría simple y en votación económica califique de urgente y obvia resolución la iniciativa y existan hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa.<sup>40</sup> Cuando se dispense el trámite, se pondrá a discusión

---

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"**Artículo 116** (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California). Las Iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

<sup>39</sup> "**Artículo 31**. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

<sup>40</sup> "**Artículo 119**. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y

el asunto inmediatamente después de que su autor lo haya presentado, de no ser aprobado, se turnará a la comisión correspondiente.<sup>41</sup>

194. Una vez que la Comisión reciba la iniciativa deberá elaborar un dictamen que contenga el nombre de la Comisión, el número de dictamen, los antecedentes del asunto, el análisis y estudio de la iniciativa, los considerandos tomados en cuenta, los puntos resolutive, la fecha del dictamen y la firma de los diputados que forman parte de la Comisión. El dictamen deberá presentarse dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente en que haya recibido la iniciativa. El Pleno del Congreso podrá prorrogar dicho plazo en un máximo de quince días.

195. Firmado el dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión (ya sea a favor o en contra de la iniciativa), se remitirá por escrito el dictamen a los diputados y se adjuntarán los votos particulares si los hubiera.

196. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos y al Poder Judicial con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión en que se debata el proyecto a fin de que pueda enviar un representante que sin voto tome parte en los trabajos, es decir, concurren al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos.<sup>42</sup>

---

de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

<sup>41</sup> **Artículo 145.** Cuando se dispense el trámite a que se refiere el artículo 119 de esta ley, se pondrá a discusión inmediatamente después de que su autor la haya presentado, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos diputados en contra y dos en pro, e inmediatamente se someterá a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente y, en caso contrario se turnará a la Comisión correspondiente."

<sup>42</sup> **Artículo 30** (Constitución Local). Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y,

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

197. Los diputados recibirán los proyectos de dictámenes y dictámenes de las Comisiones que vayan a ser objeto de debate por lo menos tres días antes de las discusiones en Comisiones y en el Pleno.<sup>43</sup>

198. Abierta la sesión del Pleno del Congreso se procede a dar cuenta de los asuntos a tratar en el orden establecido en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. El Congreso únicamente podrá sesionar con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

199. Previo a que el presidente del Congreso declare abierto el debate, se dará lectura al documento, iniciativa o dictamen en cuestión. Para el desarrollo del debate el presidente formulará una lista de diputados que pidiesen la palabra en pro o en contra.

200. Cuando se discutan dictámenes de las Comisiones, primero interviendrá un miembro de la Comisión quien expresará el fundamento y motivo del dictamen y después se llevará a cabo la discusión en lo general y en lo particular.

201. Agotada la lista de oradores, el presidente del Congreso preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido. De declararse que el asunto se encuentra suficientemente discutido, el presidente ordenará a la Secretaría y a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que haga el anuncio correspondiente a fin de que los diputados ocupen sus asientos. Posteriormente, se someterá el asunto a votación.

202. Tratándose de **límites territoriales de los Municipios** el dictamen deberá aprobarse por una mayoría de dos terceras partes de los miembros del congreso.<sup>44</sup>

---

"**Artículo 120** (Ley Orgánica del Poder Legislativo Local). Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral."

<sup>43</sup> "**Artículo 18**. Son derechos de los diputados:

"...

"VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate."

<sup>44</sup> "**Artículo 27** (Constitución Local). Son facultades del Congreso:

203. Para la aprobación de los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y en lo particular la votación será nominal.

204. Finalizada la votación, el secretario de la Mesa directiva realizará el recuento de los votos y anunciará el resultado final.

205. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando, habiendo sido aprobadas por el Congreso, sean publicadas por el Ejecutivo.

206. Como se puede advertir, de conformidad con lo previsto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, **el dictamen debe ser repartido entre los diputados integrantes de la Comisión y del Pleno, por lo menos tres días antes de las discusiones respectivas.**

207. De este modo, las discusiones de la Comisión como del Pleno se dieron el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis. Por un lado, como consta en la versión estenográfica de la sesión de la Comisión que transcurrió de las trece horas con veinticinco minutos a las catorce horas con cincuenta y nueve minutos (13:25 a las 14:59 horas), por votación unánime pero sin justificación **se dispensó distribuir el proyecto de Dictamen 137 cuando menos tres días antes entre los integrantes de la Comisión,** así

---

"...

"XXVI. Crear o suprimir Municipios, fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios, autorizar mediante decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los Municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el Estatuto Territorial. Lo previsto en esta fracción se sujetará, a la emisión del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso; ... ."

"**Artículo 147** (Ley Orgánica del Poder Legislativo local). La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

"I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión;

"II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado; y,

"III. Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"En los casos en que la Constitución Local, esta ley, sus Reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple."

como emitir y circular la convocatoria para la sesión.<sup>45</sup> Ahora bien, en la sesión de la Comisión se leyó, íntegramente, el proyecto de dictamen y se aprobó el proyecto por unanimidad de votos.

208. Por otro lado, como consta en la versión estenográfica de la sesión de Pleno que inició a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos (14:55 horas) y concluyó a las veintidós horas con cuatro minutos (22:04 horas), **se aprobó por votación mayoritaria la dispensa de distribuir cuando menos tres días antes el Dictamen 137 entre los integrantes del Pleno, así como la lectura completa del dictamen y únicamente la lectura de sus puntos resolutiveos.**

209. La urgencia se razonó por el diputado José Roberto Dávalos Flores de la siguiente manera:

"... por el hecho de que es un tema precisamente como está expresado, que tiene ya en el tintero 21 años, que es pues importante ya resolverle a los ciudadanos, que se encuentran ese (sic) esta área controvertida y por ello pues, era solicitar pues la dispensa del trámite, de la circulación de los tres días, de los diputados que conforman la legislatura, además pues, dado que apenas el día, el lunes, se terminó pues ya con la etapa de alegatos y por eso es que tuvimos que sesionar de manera extraordinaria en la Comisión y bueno, en este último extraordinario, es que estamos viendo precisamente esta iniciativa; es cuanto diputada presidenta."<sup>46</sup>

210. La dispensa de trámites está prevista en el artículo 31 de la Constitución del Estado que prevé que "en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

211. Asimismo, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevé la dispensa específica sobre el turno de una iniciativa a la Comisión competente, señalando que resulta necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.

<sup>45</sup> Foja 1781 del Tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>46</sup> Fojas 1474 y 1475 del Tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

212. En el presente caso la aprobación del Dictamen 137 en la Comisión de Gobernación y en el Pleno del Congreso **se llevó a cabo en un mismo día el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, lo que impidió a los diputados tener completo conocimiento de su contenido.** Además, la dispensa del trámite de circular el dictamen entre los diputados y de hacer una lectura íntegra se aprobó por mayoría de votos en el Pleno del Congreso, lo que implica que, sí hubo oposición de algunos de los diputados.

213. Asimismo, la razón que se dio para justificar la urgencia no cumple con lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, ni con los parámetros que ha establecido esta Suprema Corte al respecto.

214. En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido, entre otros casos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008,<sup>47</sup> que de acuerdo con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, pues para dispensar uno o todos los trámites es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente con el objeto de que, en su caso, pueda ser objeto de control de constitucionalidad.

215. Así, la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas que apoyen la decisión de dar celeridad a la discusión de un asunto. Estas razones, sin embargo, no pueden ser consideradas como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos que se encaminen a demostrar la necesidad de la dispensa de trámites.

216. En este sentido, para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones:<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, resuelta por el Pleno el 20 de noviembre de 2008, por **mayoría de 8 votos** de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel (ponente), Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. En contra la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas y Gudiño Pelayo.

<sup>48</sup> El presente estándar se base en lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas, así como en la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 33/2007, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)." Registro digital: 172426, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1524, tesis P./J. 33/2007.

217. – La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

218. – La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

219. – Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

220. En el caso no se acredita la existencia de una urgencia, pues no se expusieron argumentos sólidos que demuestren la necesidad de omitir los trámites parlamentarios sin que se afecte el principio democrático.

221. De conformidad con el artículo 119, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, resulta necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.<sup>49</sup>

222. Así, el razonamiento del diputado no justifica la urgencia, pues el hecho de que el asunto tenga un largo periodo pendiente de resolver, no justifica la dispensa de circular el dictamen entre los diputados que integran el Pleno del Congreso y de llevar a cabo su lectura.

223. En efecto, un hecho impreciso como que el asunto lleva veintiún años en el tintero no constituye una condición de urgencia para la discusión

---

<sup>49</sup> "Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos."

y aprobación del dictamen en el Pleno; además no hay una relación medio-fin entre el tiempo que ha durado el procedimiento de conflicto de límites territoriales, que en el caso era de casi cinco años al momento de dictar el dictamen, con dispensar la circulación del dictamen y su lectura íntegra.

224. Finalmente, que el procedimiento de conflicto de límites territoriales haya durado casi cinco años no hace evidente la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sino al contrario, demandaba el más estricto cumplimiento de los trámites al momento de deliberar y aprobar el dictamen. Más aún, cuando lo que está en disputa es el territorio de un Municipio, pues conforme a nuestros precedentes se deben cumplir estándares elevados.

225. Por tanto, resulta **fundado** este concepto de invalidez.

226. En conclusión, al estimarse que existieron violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente, consistentes en impedir la defensa adecuada de sus intereses patrimoniales, esta controversia constitucional **es fundada** y suficiente para declarar la invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis.

227. NOVENO.—**Efectos.** Atendiendo a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>50</sup> la declaración de invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis, mediante el cual se publicaron el resolutivo y los artículos transitorios del citado dictamen, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.

228. Por lo expuesto y fundado, se

---

<sup>50</sup> **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."

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el siete de octubre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, y de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero por consideraciones diferentes, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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

Las tesis de jurisprudencia P/J. 32/2007 y P/J. 151/2005 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 776 y XXII, diciembre de 2005, página 2298, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (ÓRDENES EMITIDAS POR LA COMISIÓN PERMANENTE DE VIGILANCIA Y AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE OAXACA Y DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE GOBERNACIÓN A LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO PARA RETENER LOS PAGOS DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA; ASÍ COMO LA**

**EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO PARA DESTITUIR A TODOS LOS MIEMBROS DE ESE AYUNTAMIENTO).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (RETENCIÓN DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA EFECTOS DE SU IMPROCEDENCIA, POR "MATERIA ELECTORAL" DEBE ENTENDERSE "LEYES ELECTORALES" Y ACTOS O RESOLUCIONES CUYO CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA ELECTORAL (RETENCIÓN DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESERIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA REVOCACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA (SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE OAXACA EL OCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL QUINCE EN EL JUICIO JDC/31/2015).**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA, HECHO SUPERVENIENTE ES AQUEL QUE SE GENERA O ACONTECE CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, PERO ANTES DEL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN (NEGATIVA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA DE RECONOCER VALIDEZ A LA SESIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA, CELEBRADA EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA POR HECHOS SUPERVENIENTES PUEDE FORMULARSE HASTA ANTES DEL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN (NEGATIVA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA DE RECONOCER VALIDEZ A LA SESIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA, CELEBRADA EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).**

**VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**VIII. SESIONES DE CABILDO MUNICIPALES. LA PRESENCIA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN AQUÉLLAS NO ES UN REQUISITO INDISPENSABLE PARA SU LEGALIDAD (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**IX. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. VALIDEZ DE LA SUPLENCIA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL POR UN REGIDOR ANTE LA AUSENCIA DE ÉSTE (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**X. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. POSIBILIDAD DE MODIFICAR EL ORDEN DEL DÍA DE AQUÉLLAS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XI. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. LA VOTACIÓN POR MAYORÍA CALIFICADA REQUIERE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XII. COMISIÓN DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. ES ILEGAL EL ACUERDO CONSISTENTE EN QUE ÉSTA SEA PRESIDIDA POR UN SÍNDICO, PUES TAL FACULTAD CORRESPONDE AL PRESIDENTE MUNICIPAL (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XIII. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. LA ILEGALIDAD DE LOS ACUERDOS TOMADOS EN UNA SESIÓN CELEBRADA POR AQUÉL NO AFECTA LA VALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL ACTA RESPECTIVA (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XIV. HACIENDA MUNICIPAL. LA AUTORIZACIÓN DEL CABILDO PARA RECIBIR PAGOS BAJO LA MODALIDAD DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO INTERBANCARIO EXIME A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL PAGO DE ENTREGAR LOS RECURSOS POR MEDIO DE CHEQUE (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XV. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. VALIDEZ DE LA SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA CON OBJETO DE LA RATIFICACIÓN EN EL CARGO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO DE ACORDAR EL MECANISMO DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XVI. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. LA ASISTENCIA DE SEIS CONCEJALES, DE LOS DIEZ QUE INTEGRAN UN AYUNTAMIENTO, REPRESENTA LA MITAD MÁS UNO Y ACTUALIZA EL REQUISITO DE QUÓRUM LEGAL PARA CELEBRAR UNA SESIÓN (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XVII. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. VALIDEZ DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA CON OBJETO DE RATIFICAR EN HECHOS NUEVOS LOS ACUERDOS DE ACTAS DE SESIONES ANTERIORES (AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XVIII. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. VALIDEZ DE LA CONVOCATORIA EMITIDA POR LOS CONCEJALES ANTE LA OMISIÓN DE HACERLO POR PARTE DEL PRESIDENTE MUNICIPAL (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).**

**XIX. HACIENDA MUNICIPAL. LOS ACUERDOS VÁLIDOS DE CABILDO EN LOS QUE SE ACUERDA Y SOLICITA EL PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES MEDIANTE CHEQUE SON VINCULANTES PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL PAGO (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDE-**

**RALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XX. HACIENDA MUNICIPAL. SON INVÁLIDOS LOS PAGOS DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES REALIZADOS A UN MUNICIPIO MEDIANTE UNA FORMA DISTINTA A LA ESTABLECIDA POR EL AYUNTAMIENTO EN UNA SESIÓN VÁLIDA DE CABILDO (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXI. SESIONES DE CABILDO EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA. VALIDEZ DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA CON OBJETO DE ACORDAR EL MECANISMO DE COBRO Y PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA CORREGIR EL ERROR EN QUE INCURRIÓ DURANTE LA ENTREGA DE RECURSOS FEDERALES (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE ENTREGAR RECURSOS FEDERALES A REPARAR EL ERROR EN QUE INCURRIÓ, NO IMPLICAN QUE DEBAN ENTREGAR DE NUEVA CUENTA LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA PARA QUE POR CONDUCTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO FISCALICE Y AUDITE EL DESTINO DE RECURSOS FEDERALES (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

**XXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE DA VISTA A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN PARA QUE EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS AUDITE Y FISCALICE LA APLICACIÓN Y DESTINO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES (RETENCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2015. MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, DISTRITO DE JUQUILA, ESTADO DE OAXACA. 1 DE MARZO DE 2017, CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **primero de marzo de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por escrito presentado el catorce de agosto de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Hugo Santiago Franco, síndico del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad, solicitando la invalidez de los siguientes actos:

**"a) Del Poder Ejecutivo**

"1. Señalo el acto de la Secretaría General de Gobierno del Estado la orden verbal o por escrito que ha emitido para que destituya a todos los miembros

del Ayuntamiento, así como la orden que dio a la Secretaría de Finanzas para que se le retenga la entrega de las participaciones al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca, el cual represento.

"2. Señalo el acto de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de cumplir materialmente con las órdenes que le ha hecho el presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado del H. Congreso del Estado de Oaxaca, secretario general de Gobierno del Estado de Oaxaca, en el sentido de retener materialmente, de tracto sucesivo y quincenal y mensualmente los pagos de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca para lo que resta del ejercicio 2015, hasta que se acuerde su liberación por parte de los que han dado la orden.

#### **"b) Del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca:**

"1. Señalo el acto de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, Comisión perteneciente al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consistente en el procedimiento, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita, emitido (a) en el número de expediente que desconozco, con fecha que también desconozco, por medio del cual en forma inconstitucional y de propia autoridad, ordena a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca la retención de los enteros quincenales que, por concepto de participaciones (Ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación) y los enteros mensuales que, por concepto de aportaciones federales (Fondos III y IV del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la Federación) le corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila en el Estado de Oaxaca, para lo que resta del ejercicio 2015, y que forman parte de su hacienda pública municipal.

"Así como el oficio firmado por el Dip. Adolfo Toledo Infanson en su carácter de presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría del Estado, dirigido al secretario de Finanzas del Gobierno del Estado, para ordenar la retención de los recursos autorizados durante este ejercicio fiscal al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca, correspondiente a los Ramos Generales 38 y 33, Fondos III y IV, para el ejercicio 2015, hasta que ese órgano colegiado acuerde su liberación, con la prohibición absoluta de que no se entreguen los recursos del Ramo 28 y Ramo 33, Fondos III y IV al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de

Oaxaca a través de la Comisión de Hacienda legalmente autorizada e integrada por los ciudadanos concejales C. David Jimenez García, síndico hacendario, quien presidirá dicha comisión junto con el C. Jesús Irving Mendoza Ramírez, regidor de hacienda y el C. Abdías Isaí Alavez García, tesorero municipal, comisión autorizada por acuerdo de la mayoría de los concejales del Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca, como consta en el acta de sesión de Cabildo de fecha veintinueve de julio de dos mil quince, misma que en original se anexa.

"3. Señalo el acto de la Comisión Permanente de Gobernación, Comisión perteneciente al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consistente en el procedimiento, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita, emitido (a) en el número de expediente que desconozco con fecha que también desconozco, por medio del cual en forma inconstitucional y de propia autoridad, ordena a la Secretaría de Finanzas del Estado para que no se reconozca ni se atienda ningún tipo de petición, gestión, cambio que venga del actual H. Cabildo de San Pedro Mixtepec del H. Ayuntamiento Constitucional de San Pedro Mixtepec, Juquila, Oaxaca, en tanto sea decretada la desaparición de poderes del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca."<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora narró como antecedentes de los actos, cuya invalidez reclama los siguientes:

1) El veintinueve de julio de dos mil quince, se modificó la Comisión de Hacienda del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila derivado de diversos conflictos al interior del Municipio, para quedar integrada por David Jimenez García como síndico hacendario, Jesús Irving Mendoza Ramírez como regidor de hacienda y Abdías Isaí Alavez García como tesorero municipal.

2) El tres de agosto de dos mil quince, los funcionarios señalados, en compañía del síndico hacendario, Hugo Santiago Franco, y la secretaria municipal, Selene Guadalupe Hernández Robles, comparecieron en la Secretaría de Finanzas del Estado para exponer los cambios llevados a cabo en la comisión de hacienda, donde se les informó que, por acuerdo del gobernador y diputados locales se suspendería la entrega de participaciones y aportaciones, y les sería negada la expedición de las credenciales necesarias para tramitar los pagos respectivos.

---

<sup>1</sup> Fojas 3 a 4 del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

3) El diez de agosto de dos mil quince, el director de participaciones municipales de la Secretaría de Finanzas informó al Municipio que en dicha secretaría se tenían órdenes del gobernador, secretario general de Gobierno, secretario de Finanzas, presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado del Congreso del Estado (diputado Adolfo Toledo Infanson) y del auditor superior del Congreso Local para suspender la entrega de participaciones y aportaciones. Los recursos también fueron negados al presidente municipal en la ventanilla de pago de participaciones.

4) En este sentido, se encuentran retenidos los fondos del Ramo 28 de la segunda quincena de agosto del ejercicio fiscal de 2015 y existe la orden de no pagar los Ramos 33, Fondos III y IV.

5) No se ha recibido oficio que notifique al Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec dicha determinación.

**TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El Municipio de San Pedro Mixtepec hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

1) Los actos y omisiones cuya invalidez se demanda son violatorios de los artículos 40, 41, párrafo cuarto y 115, fracción I, de la Constitución General; 2, párrafo tercero, 29 párrafo primero, 113, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Local y 2, 3 y 21 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca porque el Gobierno Estatal tiene la obligación de respetar los acuerdos de Cabildo del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Estado de Oaxaca.

2) Los actos y omisiones cuya invalidez se demanda son violatorios de los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución General; 2, párrafo tercero, 29, párrafo primero y 113 de la Constitución local; 1, 9 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal; 13, 19 y 20, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca; 2, 3 y 121 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca porque transgreden la libre administración de la hacienda pública municipal e integridad de los recursos del Ayuntamiento, el sistema de coordinación fiscal y la autonomía municipal.

3) Los actos cuya invalidez se demanda atentan contra las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, como el sistema federal establecido en los artículos 40, 41, 49 115, 116, 122 y 124 de la Constitución General porque no existe facultad alguna para retener el entero de las cantidades que le corresponde al Municipio.

4) Se pide la invalidez de los actos reclamados, toda vez los Poderes Ejecutivo y Legislativo no tienen facultades para retener el entero de las cantidades que corresponden al Municipio.

5) Los actos y omisiones cuya invalidez se demanda son violatorios de los artículos 14 y 16, en relación con el 115, fracción IV, de la Constitución General porque el Estado de Oaxaca a través de la Secretaría de Finanzas retiene los fondos correspondientes a los Ramos 28 y 33 del ejercicio fiscal 2015 sin que exista un procedimiento administrativo, legislativo o judicial en el que se hayan observado las formalidades del procedimiento, tales como ser oído y aportar pruebas previo a las retenciones reclamadas.

6) De la interpretación integral, funcional y sistemática de los artículos 115, fracciones II y IV, de la Constitución General; 9, 32, 46 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; 113, fracción II de la Constitución Local; 2, 3 y 121 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; 8, 9, y 23 de la Ley de Coordinación Fiscal Local; 164 y 165 de la Ley de Hacienda Municipal Local y 1, fracciones VI y VII, de la Ley General de Ingresos Municipal del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de 2015 se desprende que los recursos de los Ramos 28 y 33 del Decreto de Egresos de la Federación forman parte de la hacienda municipal por lo que están tutelados por los principios de libre administración e integridad, por lo que no pueden ser suspendidos ni retenidos por el Estado de Oaxaca. La intervención del Estado respecto del fondo de administración es de simple mediación administrativa y en el caso del fondo de aportaciones de control y supervisión de su manejo, pero nunca de suspensión o retención.

7) El artículo 9 de la Ley Federal de Coordinación Fiscal contempla que las participaciones son inembargables, que no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro Público de Obligaciones y Empréstitos de entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en favor del territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

8) Conforme a los artículos 32 y 49 de la Ley Federal de Coordinación Fiscal las aportaciones se entregarán a los Municipios de manera ágil y directa sin limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, no serán embargables, ni podrán ser gravadas, afectadas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago.

9) Del contenido de los artículos 9, 32 y transitorio cuarto, así como las especiales circunstancias del caso, es posible concluir que no se actualiza supuesto alguno de excepción a la ley para que proceda la suspensión de recursos.

10) Suponiendo sin conceder que el Estado tuviera facultades para resolver o determinar suspender o retener el pago de participaciones y aportaciones, los actos cuya invalidez se reclama son inconstitucionales porque se dejó al Municipio en estado de indefensión, toda vez que se violó la garantía de audiencia y no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento.

11) En términos de los artículos 42, 44, fracción II y 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca se nombrarán comisiones permanentes para que estudien y rindan el dictamen correspondiente, exponiendo en términos claros y concisos las razones que le sirvieron de fundamento a fin de facilitar al Congreso la resolución y cumplimiento de un asunto, lo cual no ha acontecido en la especie.

12) La Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado no tiene atribuciones para ordenar a la suspensión o retención de aportaciones y participaciones, ya que conforme al artículo 37 del Reglamento Interior del Congreso del Estado sus atribuciones se limitan a la vigilancia de los órganos legislativos de fiscalización y control gubernamental del Congreso.

13) Los actos reclamados no cumplen con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución General, y en todo caso se fundan en preceptos legales inconstitucionales.

14) El oficio impugnado es contrario al artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca y carece de fundamentación y motivación.

15) El secretario de finanzas no tiene facultad para retener las participaciones del Municipio actor, pues debe realizar el pago a quien el Ayuntamiento autorice, en el caso la comisión de hacienda nombrada en sesión de veintinueve de junio de dos mil quince.

16) Los actos reclamados perjudican a un Municipio con altos niveles de marginación, porque no cuenta con los recursos para el pago de servicios públicos, lo que pone en peligro la vida, salud y paz social de los habitantes del Municipio. Las participaciones y aportaciones constituyen la base material y económica para cumplir con sus obligaciones y garantizar el desarrollo y bienestar de sus habitantes.

17) De existir algún fundamento para suspender o retener las participaciones sería violatorio del artículo 115 de la Constitución General.

CUARTO.—**Artículos constitucionales que el actor aduce violados.** El Municipio actor considera que los actos, cuya invalidez reclama son violatorios de los artículos 14, 16, 40, 41, 115 y 124 de la Constitución General.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil quince el Ministro instructor admitió a trámite la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 46/2015, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Ampliación de demanda.** Por escrito depositado el cinco de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Hugo Santiago Franco, síndico procurador del Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec, Juquila, Oaxaca, formuló ampliación de demanda y en acuerdo de siete de octubre siguiente, el Ministro instructor requirió a la parte actora para que en el plazo de cinco días hábiles aclarara su escrito.

En escrito depositado el veintitrés de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Estado de Oaxaca aclaró su ampliación de demanda en la que señaló como autoridad demandada el Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en específico el Tribunal Estatal Electoral y como acto cuya invalidez solicita la sentencia dictada el ocho de octubre en el juicio JDC/31/2015.

El Municipio alegó que el Tribunal Estatal Electoral **no tiene competencia** para declarar la invalidez del acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince; que la presentación de la demanda fue extemporánea; manifestó que le causa agravio que la autoridad responsable otorgue valor probatorio pleno a los oficios remitidos por la autoridad responsable y que se haya tenido al síndico procurador como autoridad responsable y no tercero interesado; combate los argumentos formulados en el escrito inicial de demanda, respecto a la violación de derechos político electorales y defendió la legalidad del acta de veintinueve de julio de dos mil quince, entre otras cuestiones.

En acuerdo de cinco de noviembre de dos mil quince el Ministro instructor admitió a trámite la ampliación de demanda contra el Tribunal Estatal

Electoral del Estado de Oaxaca por la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/31/2015.

SÉPTIMO.—**Contestaciones de demanda.** Mediante oficio depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de octubre de dos mil quince, el Poder Legislativo, por conducto del presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura, contestó la demanda en los siguientes términos:

1) Negó que el diputado presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado haya ordenado a la Secretaría de Finanzas retener los pagos de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec.

2) Negó que las Comisiones Permanentes de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado y Gobernación, respectivamente, hayan emitido una orden a la Secretaría de Finanzas del Estado para que se retengan las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio o para que no se atienda ninguna gestión o petición de la parte actora, así como que se hubiera sustanciado un procedimiento con esa finalidad.

3) Manifestó que mediante escrito de veintitrés de julio de dos mil catorce, diversos delegados de las colonias de la cabecera municipal de San Pedro Mixtepec, solicitaron la desaparición del Ayuntamiento actor. El escrito fue turnado a la Comisión Permanente de Gobernación, donde se inició el expediente 227, en el cual no se ha dictado acuerdo alguno.

4) Concluye que el Congreso no ha emitido ningún acto que afecte las funciones y competencias del Municipio, por lo que no ha violado ninguna disposición federal, estatal o municipal en perjuicio del Municipio.

Por oficio recibido el trece de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo por conducto del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, contestó la demanda en los siguientes términos:

### **Causas de improcedencia y sobreseimiento.**

1) Se actualiza la causa de improcedencia y sobreseimiento contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción II, y 11 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el síndico procurador

que presentó la demanda en representación del Municipio no exhibió el acta de sesión de Cabildo a través de la cual haya realizado la protesta de ley para ejercer el cargo conforme al artículo 128 de la Constitución General.

2) Con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia se solicita que se decrete el sobreseimiento por inexistencia de los actos materia de la controversia.

3) Debe sobreseerse con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia porque la Secretaría de Finanzas se encuentra legalmente imposibilitada para realizar la retención o suspensión de los recursos que refiere el Municipio actor.

4) Se actualiza la causa de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII, todos de la ley reglamentaria de la materia porque no expuso conceptos de invalidez en contra de la retención o suspensión de recursos económicos provenientes del Ramo 28 y 33, Fondos III y IV del presupuesto de egresos de la Federación que le corresponden al Municipio que representa y sus manifestaciones no reúnen cuando menos la causa de pedir, estableciendo cuál es la lesión o agravio que le originó la retención o suspensión de recursos que reclama.

5) Se solicita que se declare el sobreseimiento en atención al contenido de la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, porque no se ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal contemplada en el artículo 115 de la Constitución General. Lo anterior porque la Secretaría de Finanzas ha respetado lo dispuesto por los artículos 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y ha ministrado los recursos correspondientes al Municipio actor en las cuentas autorizadas en sesión de Cabildo de dos de enero de dos mil quince.

6) Se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia porque los actos impugnados son futuros e inciertos y su realización no es inminente.

7) Se debe sobreseer con fundamento en los artículos 19, fracción II y 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, porque los actos que se pretenden analizar en esta contienda judicial son de materia electoral, por estar relacionado con el derecho político electoral de los concejales del Ayuntamiento a ejercer el cargo.

8) El Municipio actor debió agotar el juicio para la protección de los derechos de los ciudadanos ante el Tribunal Electoral Local.

9) Se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, porque los actos combatidos han cesado.

10) Se debe sobreseer con fundamento en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 20, fracción II y 21, fracción I, todos de la ley reglamentaria de la materia porque la presentación de la demanda fue extemporánea, en virtud de que transcurrió en exceso el término de treinta días para impugnar la falta de ministración de recursos del ejercicio fiscal 2015, que inició el primero de enero del año mencionado, por lo que a partir de esta fecha estuvo en aptitud de promover demanda de controversia constitucional.

### **Contestación a los conceptos de invalidez**

1) Previo a contestar los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo negó que la parte actora se haya constituido en la Secretaría de Finanzas o que se le haya comunicado que existen órdenes de no pagar los recursos federales que le corresponden, así como de no atender gestión o petición alguna de su parte. Agregó que las oficinas de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado se encuentran ubicadas en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca y no en la Ciudad de Oaxaca de Juárez, por lo que estima que se hacen valer hechos abundantes, imprecisos, inciertos, ambiguos y falsos. Finalmente, afirmó que sí se han pagado los recursos económicos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV del presupuesto de egresos de la Federación, como pretende acreditar con las documentales que exhibe, toda vez que la Secretaría de Finanzas no ha recibido ni girado órdenes para retener o suspender dichos pagos, por lo que no se ha violado la autonomía o el principio de libre administración del Municipio.

2) El concepto de invalidez primero es inoperante porque no reúne los requisitos para ser tomado en consideración, dado que no expresa con precisión cuál es la afectación que el Poder Ejecutivo del Estado ha causado en su esfera de autonomía.

3) Los fondos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV provenientes del presupuesto de egresos de la Federación se han entregado de manera oportuna y a través de las personas autorizadas para ello como se acredita con el cuadernillo de copias certificadas que se exhiben a título de pruebas.

4) La función de la Secretaría de Finanzas se limita a mediar administrativamente entre la Federación y Municipios, respecto de los recursos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, calculando y distribuyendo

las participaciones y aportaciones que le corresponden a los Municipios, sin que las participaciones puedan ser objeto de condicionamiento, deducciones, retención o embargo, o las aportaciones puedan ser gravadas, afectadas o destinadas a fines distintos de los previstos en la ley. Por tanto, la Secretaría no puede suspender la entrega de recursos impugnados.

5) El Municipio no acreditó que las autoridades demandadas giraron órdenes para dejar de ministrar los recursos económicos del ejercicio fiscal 2015, en términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

6) El cinco de agosto de dos mil quince David Jiménez García, Jesús Irving Mendoza Ramírez y Abdías Isaí Alavés García hicieron del conocimiento de la Secretaría de Finanzas que el veintinueve de julio de dos mil quince llevaron a cabo una sesión de Cabildo en la cual se modificó la composición de su administración; sin que se haya exhibido dicha acta, como se advierte del sello de acuse de la Secretaría de Finanzas.

7) Al no presentar el acta de sesión en la cual constan las determinaciones relativas a la administración de recursos, por no existir prueba que acredite lo contrario conforme al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, fue imposible para la Secretaría ministrar los recursos en las cuentas bancarias que señalan en la misma.

8) Por esta razón se han ministrado los recursos a través de las cuentas bancarias designadas a través de la sesión de Cabildo de dos de enero de dos mil quince, en tanto no ha sido revocada, nulificada o dejada sin efectos por el propio Ayuntamiento. Por otra parte, esta acta cumple con los requisitos de validez y legalidad contenidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en relación con el artículo 2, último párrafo, de la Constitución de Oaxaca.

9) Son infundados los argumentos del actor, pues no ha remitido a la Secretaría de Finanzas el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince en la cual se señalan las nuevas cuentas bancarias.

10) Se objeta el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince en cuanto a su alcance y valor probatorio, debido a que no cumple con los requisitos de validez y legalidad. Es así, en virtud de que si bien señala que previamente se realizó la convocatoria respectiva, no detalla de forma pormenorizada o debidamente circunstanciada los oficios mediante los cuales fueron convocados los concejales, el momento en que fueron notificados, las personas que en ese momento fungían como secretario y tesorero, la forma

en que se le dio difusión a la convocatoria, la cual no fue suscrita por el presidente Municipal en términos del artículo 68, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Por tanto, el acta no brinda certeza en cuanto a los acuerdos asentados en ella, dado que adolece de la debida fundamentación y motivación.

11) En la sesión de Cabildo no aparece el nombre completo y firma del presidente o el sello oficial del mismo, para advertir que fue convocada, presidida y ejecutada por éste por lo que no se cumplen con los requisitos de legalidad y validez de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

12) La sesión fue convocada por el síndico procurador, síndico hacendario o algunos regidores, quienes no cuentan con facultades para convocar, presidir o ejecutar los acuerdos de la sesión en términos de los artículos 71, 72, 73, 74 y 75 de la Ley Orgánica Municipal.

13) Si bien en el acta se asienta que el presidente municipal no firmó por no estar de acuerdo con las propuestas, se debió tomar en cuenta que conforme al artículo 83, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica Municipal se debe designar una persona que lo sustituya legalmente y si este estuviere ausente o se negara por el concejal que el Ayuntamiento designe. Sin embargo, no fue señalada la justificación de inasistencia o negativa del suplente para presidir dicha sesión.

14) Si bien los artículos 73, fracción III y 82, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establecen que un regidor puede convocar a sesión siempre y cuando esté encargado de la presidencia municipal, no fue acreditado tal extremo.

15) Al no estar firmada por el presidente municipal el acta que se combate o por diverso concejal que legítimamente lo sustituya, carece de validez y legalidad.

16) Si bien la regidora de educación, cultura y deportes del Ayuntamiento fue habilitada para actuar como secretaria para dar fe de lo actuado en la sesión impugnada, conforme al artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal, no se encuentra dentro de sus facultades sustituir al secretario municipal, y no estaba habilitado para fungir como regidor (con voz y voto) y secretario al mismo tiempo (con fe pública y voz).

17) El artículo 92 señala que el secretario tendrá las facultades de asistir a las sesiones de Cabildo, pero sin voto, de ahí que si la regidora ejerció

funciones de secretario municipal dejó el cargo de regidor y, por tanto, perdió su derecho al voto.

18) Debido a que la regidora de Educación, Cultura y Deportes no tenía derecho a voto, sólo hubo cinco concejales con derecho a voto de los diez que integran el Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec al momento en que se nombró al nuevo secretario, por lo que no hubo el quórum necesario para celebrar la asamblea. De lo anterior se desprende que tampoco hubo unanimidad, pues sólo estaban presentes 6 concejales y no existe constancia de que se les notificó de dicha asamblea a los otros 4 concejales.

19) La sesión de Cabildo fue ilegal e inválida porque no se cumplió con el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en relación con el artículo 2, último párrafo, de la Constitución Local porque no hubo quórum legal.

20) No se advierte que Minerva González Ayusco, en su carácter de secretaria municipal haya realizado la protesta a que se refiere el artículo 128 de la Constitución General. Por tanto, es ilegal e inválida el acta de veintinueve de julio de dos mil quince, ya que la persona mencionada no puede ejercer el cargo público de secretaria municipal para dar fe pública del acta sin el requisito de validez que contempla la Ley Orgánica Municipal, el artículo 2 de la Constitución Local y 128 de la Constitución General.

21) Conforme al artículo 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal los Concejales pueden aprobar el nombramiento y remoción del secretario y tesorero municipal a propuesta del presidente municipal, lo cual no aconteció en la especie.

22) De acuerdo con el criterio emitido en el juicio JDC/26/2015 del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, el procedimiento utilizado para el cambio de sindicaturas y regidurías es violatorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

23) No se encuentra debidamente fundada y motivada la remoción de los concejales que integran el Ayuntamiento porque no se expone la justificación en términos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2, último párrafo, de la Constitución General.

24) Si bien la secretaria fue designada en sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, no fue expedido el nombramiento respectivo en términos del artículo 68, fracción XXVI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,

por lo que no acredita la personalidad con la cual certifica dichas documentales. Por tanto, se solicita se desechen las pruebas que certificó, las cuales se objetan en cuanto a su alcance y valor probatorio.

En acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo a las autoridades demandadas contestando el escrito inicial de controversia constitucional.

**OCTAVO.—Oficio de presentación de pruebas supervinientes.** El consejo jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante oficio depositado el treinta de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitió pruebas supervinientes.

En el escrito de cuenta, la autoridad señalada hizo valer las siguientes causas de improcedencia y sobreseimiento:

1) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia porque se encuentra pendiente de ejecutoria el juicio JDC/31/2015 ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, cuya litis versa sobre el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince.

2) Por tanto, debe sobreseerse en la controversia constitucional 46/2015, toda vez que existe identidad de acto reclamado con un juicio que se encuentra pendiente de ejecutoria, por lo que podrían emitirse sentencias contradictorias, lo cual sería contrario al artículo 17 de la Constitución General.

**NOVENO.—Segunda ampliación de demanda.** Mediante escrito depositado el diecisiete de noviembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca formuló nueva ampliación de demanda en contra del Poder Ejecutivo, secretario de finanzas y secretario general de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca, de quienes demandó la negativa de darle validez al acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, con base en la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca en el expediente número JDC/31/2015.

En esta ampliación de demanda, la parte actora narró como antecedentes los siguientes:

1) El veintinueve de julio de dos mil quince se llevó a cabo una sesión ordinaria de Cabildo en la cual el Ayuntamiento nombró nueva secretaria municipal, titulares de la sindicatura de hacienda y regiduría de hacienda e integrantes de la comisión de hacienda.

2) Mediante oficio de cuatro de agosto de dos mil quince presentado el día cinco siguiente y con folio de acuse número 18947 se hizo del conocimiento del secretario de finanzas del Gobierno del Estado la integración de la nueva comisión de hacienda y se solicitó la entrega de las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca.

3) El cuatro de agosto de dos mil quince se solicitó a la Dirección de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno la acreditación y credencialización de los nuevos integrantes de la comisión de hacienda, lo cual fue negado mediante oficio número SGG/SGDP/DRCAM/2015 de veinte de agosto siguiente, al considerar que dicha acta es ilegal.

4) El catorce de agosto de dos mil quince se promovió la controversia constitucional que posteriormente fue radicada y admitida a trámite en el expediente 46/2015.

5) El dieciocho de agosto de dos mil quince se concedió la suspensión en la controversia constitucional 46/2015.

6) El once de septiembre de dos mil quince fuimos notificados de la sentencia emitida en el juicio JDC/31/2015, promovido en contra del acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince.

7) En septiembre, octubre y noviembre se realizaron diversas promociones ante la Secretaría de Finanzas solicitando el pago de las participaciones y aportaciones federales en las cuentas del Municipio sin que se haya recibido respuesta alguna.

8) El seis de octubre de dos mil quince el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca formuló contestación de demanda en la presente controversia constitucional.

9) El ocho de octubre de dos mil quince se dictó sentencia en el juicio JDC/31/2015 del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la cual se revocó el acta de sesión ordinaria de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince.

10) En octubre de dos mil quince se formuló ampliación de demanda en la controversia constitucional 46/2015, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Estatal del Poder Judicial de Oaxaca y una vez admitida se concedió la suspensión para el efecto de que no se ejecute la sentencia de ocho de octubre dictada en el juicio JDC/31/2015.

11) El veinticuatro de octubre de dos mil quince fuimos notificados mediante oficio SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 del acuerdo de catorce de octubre del mismo año firmado por el director de lo contencioso de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca en el cual se determina que la sesión de veintinueve de julio de dos mil quince fue declarada nula por la autoridad legalmente facultada para ello.

12) El veintiocho de octubre de dos mil quince fuimos notificados mediante oficio SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 del diverso oficio dictado el veintitrés del mismo mes y año, por el director de lo contencioso de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado en el cual se niega la entrega de participaciones y aportaciones, entre otras cuestiones.

13) El nueve de noviembre de dos mil quince se dictó sentencia en el juicio SX-JDC-953/2015 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la cual se revoca la sentencia de ocho de octubre del mismo año y en vía de consecuencia se determinó que deben prevalecer los acuerdos adoptados en sesión de veintinueve de julio del año en cita.

El Municipio formuló los siguientes conceptos de invalidez:

1) La parte actora alega violación a los artículos 1o., 2o., 14, 16, 35, 105 y 115, primer párrafo, fracción I, primer párrafo, fracción IV, incisos b) (sic), b) y c), de la Constitución General, en relación con los diversos 14, párrafo primero, 16, párrafo primero, 23, párrafo primero, fracción II, 25, párrafo primero, fracción II, 59, fracción IX y 113 de la Constitución Local, 2, 29, 34, 43, fracción XIX, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 71, 73, 95, 121 y 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como a las garantías de audiencia, defensa, y autonomía municipal.

2) Posteriormente, la parte actora respondió a la contestación de demanda formulada por el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca en relación a la falta de representación de Hugo Santiago Franco; manifestó que los recibos que exhibió dicha autoridad no cuentan con la firma de la nueva comisión de hacienda y demuestran que los depósitos no fueron hechos a las

cuentas legalmente autorizadas; que a la fecha en que se formuló la contestación el Tribunal Electoral Local no había revocado los acuerdos de veintinueve de julio de dos mil quince y que el nueve de noviembre de dos mil quince el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Xalapa revocó la sentencia en que la Secretaría de Finanzas fundó su actuar.

3) Por otra parte, argumentó que quedan desvirtuadas las causas de improcedencia y sobreseimiento formuladas por la autoridad responsable en torno a que el asunto es competencia electoral al dictarse sentencia en el juicio SX-JDC-953/2015 por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4) Las autoridades demandadas no tienen facultades o competencia para determinar la validez del acta de sesión ordinaria de veintinueve de julio de dos mil quince.

5) La autoridad ha incumplido con el incidente de suspensión dictado en la controversia constitucional 46/2015.

Por acuerdo de veinte de noviembre de dos mil quince se admitió a trámite la **segunda ampliación de demanda** formulada por el Municipio en contra de la negativa de darle validez a los acuerdos tomados en sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, toda vez que manifestó que tuvo conocimiento de lo anterior con motivo de la contestación de demanda del Poder Ejecutivo de Oaxaca, sin perjuicio de las causas de improcedencia que pudieran advertirse al dictar sentencia; se ordenó emplazar al Poder Ejecutivo Local y dar vista a la procuradora general de la República.

**DÉCIMO.—Contestación a la primera ampliación de demanda.** El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, por oficio depositado el siete de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contestó la ampliación de demanda que se formuló en su contra en la que hizo valer causas de improcedencia (cesación de efectos); manifestó que el acto impugnado es cierto, sostuvo su competencia y la legalidad de la resolución dictada.

**DÉCIMO PRIMERO.—Contestación a la segunda ampliación de demanda.** Por su parte, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, por oficio recibido el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contestó la segunda ampliación de demanda formulada en su contra en los siguientes términos.

### a) Causas de improcedencia y sobreseimiento hechas valer.

1) Se actualiza la causa de improcedencia y sobreseimiento prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105 de la Constitución General porque la ampliación de demanda es extemporánea, ya que la negativa de darle validez al acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio no es un hecho nuevo o superviniente, dado que se trata del mismo acto que inicialmente reclamó al momento de promover el presente juicio. De los oficios que presentó el veinticuatro y treinta de septiembre de dos mil quince en la Secretaría de Finanzas también se desprende que conocía los actos que ahora reclama.

2) La ampliación de demanda es improcedente con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción II y 27 de la ley reglamentaria de la materia, dado que la negativa de darle validez al acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince no puede considerarse como un hecho nuevo o superviniente. Lo que el actor pretende es robustecer sus argumentos; sin embargo, tales argumentos debieron formularse desde el momento en que se instauró la controversia constitucional.

3) El Municipio reconoció tener conocimiento de que el acta de sesión de Cabildo fue declarada nula por el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca al momento de controvertir la sentencia de ocho de octubre, es decir, el quince de octubre siguiente. Por tanto, la ampliación es extemporánea.

4) En cumplimiento a esta sentencia y hasta que fue revocada el nueve de noviembre de dos mil quince, la Secretaría de Finanzas mediante oficio de catorce de octubre siguiente indicó que suministraría los recursos en atención al acta de dos de enero del año mencionado.

5) Se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, porque mediante oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 de diecinueve de noviembre de dos mil quince la Secretaría de Finanzas le indicó al Ayuntamiento que respeta la determinación de la comisión de hacienda designada en sesión de veintinueve de julio de dos mil quince. En este sentido, los actos reclamados, consistentes en el desconocimiento al acta mencionada y la validez que le pretende dar el Poder Ejecutivo a la sentencia dictada en el juicio JDC/31/2015 no existen.

6) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia toda vez que el Municipio no expresa conceptos de invalidez que de-

muestren por qué considera que el Poder Ejecutivo no otorga validez a los acuerdos tomados en el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince o le da validez a la sentencia JDC/31/2015 del Tribunal Estatal Electoral.

7) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia porque el Poder Ejecutivo en ningún momento ha invadido la autonomía del Municipio actor, ya que en el acta de veintinueve de julio de dos mil quince no se señalan cuentas bancarias para realizar las transferencias en términos del artículo 8, fracción II, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, por lo que no puede afirmarse que la Secretaría de Finanzas ha hecho caso omiso de lo señalado en la misma. Es cierto que mediante sesión de siete de octubre de dos mil quince se señalaron números de cuentas de la Cooperativa Acrimex; sin embargo, para que la Secretaría de Finanzas pueda ministrar los recursos vía transferencia electrónica, debe contar con clabe interbancaria estandarizada, la cual no se desprende del acta de referencia, motivo por el cual fue imposible ministrar los recursos económicos a través de la cuenta señalada en dicha sesión. Ante la omisión del Municipio, la Secretaría de Finanzas, respetando los artículos 6, penúltimo párrafo y 9, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, ha ministrado los recursos a través de los medios autorizados en sesión de dos de enero de dos mil quince.

8) El Poder Ejecutivo no puede afectar la esfera del Municipio actor desconociendo a la comisión de hacienda, porque la misma es un órgano de consulta y vigilancia al interior del Ayuntamiento en términos del artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

#### **b) Contestación de los hechos.**

1) El hecho narrado el numeral 1 no constituye un antecedente por lo que es imposible aceptar o negar este punto; el hecho descrito en el numeral 2 no es atribuible a mi representada, aunque de las documentales públicas que obran en este juicio se advierte la existencia del acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince; es cierta la narrativa contenida en el numeral 3, toda vez que, por escrito recibido el cinco de agosto de dos mil quince en la Secretaría de Finanzas se hizo del conocimiento de ésta los acuerdos tomados en la sesión mencionada (sin que fuera exhibida la misma hasta el treinta de septiembre del mismo año); es parcialmente cierto el hecho narrado en el numeral 4 respecto a la expedición del oficio SGG/SGDP/DRCAM/230/2015, sin que este acto haya tenido como efecto declarar la inva-

lidez del acta de sesión respectiva; es parcialmente cierto el hecho contenido en el numeral 5 en relación a la presentación de la demanda de controversia constitucional; es cierto el hecho descrito en el numeral 6; el hecho contenido en el numeral 7 no es propio; es parcialmente cierta la narrativa del numeral 8 pues la parte actora presentó ante la Secretaría de Finanzas escritos de fechas cuatro de agosto, veintidós y veintinueve de septiembre, uno de noviembre y doce de noviembre de dos mil quince. Respecto a este último punto es falso que no se haya emitido respuesta, toda vez que, por oficios de catorce de octubre, veintitrés de octubre y diecinueve de noviembre, todos de dos mil quince se contestó al Municipio, como se acredita con las documentales públicas que se exhiben. Es cierto lo expuesto en el numeral 9, porque en esa fecha se dio contestación a la demanda de controversia constitucional; el hecho contenido en el numeral 10 no es propio, pero de los autos del presente asunto se desprende que el ocho de octubre de dos mil quince el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca emitió sentencia en el juicio JDC/31/2015; es cierto el hecho descrito en el numeral 11; es parcialmente cierto lo descrito en el numeral 12, toda vez que el catorce de octubre el director de lo contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas emitió un oficio de respuesta, sin que haya sido notificado el veinticuatro de octubre sino el veintidós, conforme a los documentos que se exhiben; es parcialmente cierto el numeral 13 porque mediante oficio de veintitrés de octubre el director de lo contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas emitió un oficio de respuesta, sin que haya sido notificado el veinticuatro de octubre sino el veintiocho, conforme a los documentos que se exhiben; no es atribuible a mi representada la narrativa contenida en el numeral 14; sin embargo, de las pruebas que obran en autos se desprende que el nueve de octubre de dos mil quince la Sala Regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió sentencia en el juicio SX-JDC-953/2015.

### **c) Contestación de los conceptos de invalidez.**

1) Los argumentos del Municipio no reúnen los requisitos para ser tomados en consideración porque no demuestran por qué los actos que impugnan son inconstitucionales o acreditan lo anterior con pruebas.

2) El Municipio confunde un acto administrativo, el procedimiento judicial y la personalidad jurídica porque pretende acreditar su personalidad sin exhibir el acta de sesión de uno de enero de dos mil catorce o el acto de toma de protesta del cargo conforme al artículo 128 constitucional.

3) Respecto a que las pruebas exhibidas por el Ejecutivo no justifican los depósitos realizados, se contesta que dichos documentos son los compro-

bantes digitales que se generan de las transferencias electrónicas interbancarias conforme a las reglas que para tal efecto dispone el Código Fiscal de la Federación, a los cuales se les denomina comprobante del sistema de pagos electrónicos interbancarios (SPEI), el cual fue desarrollado por el Banco de México y adoptado por la banca comercial para la transferencia de recursos económicos. Dichos documentos han sido reconocidos por el Poder Judicial de la Federación como medios de prueba. Asimismo, cumplen con los requisitos exigidos para tal efecto, a saber: que especifiquen el beneficiario, el número de cuenta del beneficiario o RFC, el banco emisor que lleva la cuenta del ordenante, el banco receptor, el monto de la transferencia y la clave interbancaria del beneficiario. En consecuencia, las documentales aportadas constituyen un medio de prueba contundente de las transferencias de los recursos económicos de los Ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos de la Federación a las cuentas autorizadas en sesión de dos de enero de dos mil quince.

4) Es atribución del tesorero municipal expedir los recibos de pago en favor de la Secretaría de Finanzas, conforme al acta de primero de enero de dos mil catorce y al artículo 88, fracción II, párrafo último, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, por lo cual no es imputable a la Secretaría de Finanzas que no lo haya hecho.

5) Es infundado que la Secretaría de Finanzas no ha ministrado los recursos provenientes de los Ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos porque el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince en que el Municipio apoya su argumento no cuenta con los requisitos legales contenidos en el artículo 8, fracción II, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual resultaba indispensable para que la secretaría realizara las transferencias al Municipio.

6) Si bien en acta de siete de octubre de dos mil quince se señalaron cuentas bancarias, no se designó una clave interbancaria estandarizada como exige el artículo 8, fracción II, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca para que la Secretaría de Finanzas estuviera en aptitud de realizar las transferencias. Máxime que en sesión de veintinueve de julio de dos mil quince se acordó que la transferencia de recursos se realizaría a través del sistema electrónico interbancario, por lo que la Secretaría de Finanzas realizó las mismas a través de los medios establecidos en el acta de sesión de dos de enero de dos mil quince que no ha sido revocada, nulificada o dejada sin efectos.

7) En respuesta a que la Secretaría de Finanzas no ha ministrado vía transferencia electrónica interbancaria los recursos conforme al acta de sesión

de veintinueve de julio de dos mil quince, se solicita que se tenga por reproducido el argumento esgrimido en el numeral anterior. En abundamiento, la Secretaría de Finanzas ha transferido los recursos conforme a los comprobantes que se exhiben.

8) Son infundadas las consideraciones quinta, sexta y séptima del concepto de invalidez sin enumerar conforme a lo expuesto en el numeral 6 de la presente síntesis. El Poder demandado agrega que con fecha doce de noviembre de dos mil quince se notificó la sentencia del día nueve del mismo mes y año, emitida en el juicio SX-JDC-953/2015 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual se indicó que los acuerdos de la sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince debían prevalecer, por lo que, el diecinueve de noviembre de la misma anualidad se pronunció indicando que respeta la determinación contenida en dicha acta y que ha ministrado en tiempo y forma los recursos que corresponden al Municipio.

9) En cumplimiento a la suspensión concedida por la Suprema Corte, la Secretaría de Finanzas ha ministrado los recursos destinados al Municipio.

10) Son infundados los conceptos de invalidez primero y tercero de la ampliación de demanda, porque no explican cuál es la lesión o agravio que se le causa al Municipio.

11) Es infundado el concepto de invalidez segundo porque el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince no cumple con los requisitos previstos en el artículo 8, fracción II, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, los cuales resultan indispensables para realizar la transferencia electrónica interbancaria de los recursos. Lo anterior no se convalida con el acta de sesión de siete de octubre de dos mil quince por las razones expuestas con anterioridad.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**DÉCIMO TERCERO.—Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis 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.

**DÉCIMO CUARTO.—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.

## 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;<sup>2</sup> 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>3</sup> en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>4</sup> 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 San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila y el Poder Ejecutivo y el Tribunal Electoral, ambos del Estado de Oaxaca, 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, de la Ley Reglamentaria

---

<sup>2</sup> **Constitución General**

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

"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."

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**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."

<sup>4</sup> **Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito**

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

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

"**Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

#### a) Escrito inicial de demanda.

En la demanda inicial de la presente controversia constitucional, el Municipio de San Pedro Mixtepec impugnó los actos precisados en las fojas 1, 2 y 3 de esta sentencia.

En su contestación, el **Poder Legislativo del Estado de Oaxaca negó** que el presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado haya ordenado a la Secretaría de Finanzas retener los pagos de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio. Asimismo, negó que la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado y la Comisión Permanente de Gobernación ordenara a la Secretaría de Finanzas que no atendiera ninguna petición o gestión del Ayuntamiento, al no existir procedimiento alguno para tal efecto.<sup>6</sup>

Por otra parte, el Poder Legislativo manifestó que el veintitrés de julio de dos mil catorce recibió una petición para desaparecer el Ayuntamiento, el cual fue turnado a la Comisión Permanente de Gobernación con el número de expediente 227, sin que a la fecha se haya emitido acuerdo alguno en el mismo.<sup>7</sup>

Para acreditar lo anterior se exhibió un legajo de cinco hojas útiles que contiene copia certificada del expediente mencionado, del cual se desprende que en la fecha señalada los delegados de las colonias de la Cabecera Municipal de San Pedro Mixtepec solicitaron la desaparición del Ayuntamiento, del cual se dio cuenta en sesión de siete de agosto de dos mil quince, y fue turnado a la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso.<sup>8</sup>

Por su parte, el **Poder Ejecutivo** en la contestación al escrito inicial de demanda **negó** recibir órdenes del presidente de la Comisión de Vigilancia de la

---

<sup>5</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

<sup>6</sup> Fojas 173 y 174 del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>7</sup> Fojas 174 y 175 del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>8</sup> Fojas 206 a 2011 del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

Auditoría del Congreso del Estado para retener los pagos de participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio.<sup>9</sup>

De las constancias de autos tampoco se advierte prueba alguna encaminada a demostrar la existencia de los actos imputados al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Por tanto, procede **sobreseer** respecto a los mismos con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que no se encuentra acreditada la existencia de una orden de la Comisión Permanente de Vigilancia y Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (o de su diputado presidente) y de la Comisión Permanente de Gobernación a la Secretaría de Finanzas, a efecto de que sean suspendidas las participaciones y aportaciones federales o no se atienda petición o gestión del actual Cabildo del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila.

No es óbice a lo anterior que el veintitrés de julio de dos mil catorce se haya recibido en el Congreso del Estado una petición para desaparecer el Ayuntamiento, con la cual se formó el expediente 227 y en el que no se ha dictado acuerdo alguno, porque este escrito no supone la emisión de la orden impugnada.

Respecto a los actos reclamados al Poder Ejecutivo consistentes en la orden de la Secretaría General de Gobierno del Estado para destituir a todos los miembros del Ayuntamiento, así como a la Secretaría de Finanzas para que retenga la entrega de participaciones y aportaciones y el cumplimiento de lo anterior, hay que precisar lo siguiente. En la contestación de demanda el Poder Ejecutivo no se pronunció respecto a la orden de destituir a todos los miembros del Ayuntamiento; sin embargo, de las constancias de autos no se desprende prueba alguna de su existencia. Por tanto, procede **sobreseer respecto a dicha orden**, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo afirmó que no ha girado órdenes de retener los recursos de la parte actora, lo cual pretende acreditar con las documentales que exhibe en su oficio, encaminadas a probar los pagos mensuales y quincenales al Municipio.<sup>10</sup> Ahora bien, tal cuestión corresponde al fondo

<sup>9</sup> Fojas 215, 217, 233 y 234 del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>10</sup> Foja 233 vuelta del expediente principal de la controversia constitucional 46/2015.

del asunto, pues la retención de recursos es una posible violación a la autonomía municipal y determinar su existencia implica un análisis de si los fondos de aportaciones y participaciones se han entregado en tiempo, por conducto de las personas legalmente facultadas y a través de los medios autorizados.

### b) Primera ampliación de demanda

En la primera ampliación de demanda el Municipio de San Pedro Mixtepec impugnó la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de ocho de octubre de dos mil quince en el juicio JDC/31/2015.

En la contestación del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, este órgano jurisdiccional aceptó que el ocho de octubre dictó sentencia en el juicio referido.<sup>11</sup> Asimismo, es importante mencionar que obra copia certificada del juicio de mérito a partir de la foja 42 del expediente de la presente controversia y de la resolución impugnada a partir de la foja 1115. Por tanto, **se encuentra acreditada la existencia del acto, cuya invalidez solicita el Municipio.**

### c) Segunda ampliación de demanda

En la segunda ampliación de demanda el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

"Primero. La negativa de darle validez a los actos y/o acuerdos tomados por mayoría calificada en la sesión de Cabildo de fecha veintinueve de julio de dos mil quince.

"Segundo. Validez que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y/o secretario general de Gobierno del Estado de Oaxaca y/o secretario de finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca le pretende dar valor a una sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, dentro del expediente JDC/31/2015, en donde desconoce dichos acuerdos de Cabildo."

En la contestación a la segunda ampliación de demanda, el Poder Ejecutivo **negó** la existencia de los actos impugnados.<sup>12</sup>

Ahora bien, de una lectura integral de la segunda ampliación de demanda se desprende que la negativa de la Secretaría de Finanzas a darle validez a los

<sup>11</sup> Fojas 1390 a 1391 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>12</sup> Foja 1475 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

acuerdos tomados en la sesión de Cabildo del veintinueve de julio de dos mil quince, a propósito de la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca el ocho de octubre de dos mil quince en el expediente JDC/31/2015, se concreta en los oficios SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince, mediante los cuales la Secretaría de Finanzas le informa a Hugo Santiago López en su carácter de síndico procurador, David Jiménez García en su pretendido carácter de síndico hacendario, Jesús Irving Mendoza Ramírez en su pretendido carácter de regidor de Hacienda, y Abdías Isaí Alavés García en su pretendido carácter de tesorero municipal, que con base en la sentencia citada del Tribunal Electoral de Oaxaca considera nula la sesión del Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, por lo que se tienen como actos impugnados dichos oficios.

El Poder Ejecutivo manifestó que **es cierto** que el catorce de octubre de dos mil quince, el procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas emitió el oficio SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015.<sup>13</sup> Asimismo, que el veintitrés de octubre de dos mil quince el Director de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal dependiente de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado emitió el oficio SF/PF/DC/DCSN/5927/2015.<sup>14</sup> Aclaró que dichos oficios fueron notificados el veintidós y veintiocho de octubre, respectivamente. Derivado de lo anterior, se **encuentra acreditada la existencia de los actos**, cuya invalidez reclama el Municipio.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

#### a) **Oportunidad de la demanda**

El Municipio se duele de la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden a partir del tres de agosto de dos mil quince y, por lo que resta del año, en tanto aduce que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa de entregar los recursos por conducto de determinadas personas.

<sup>13</sup> Este oficio se encuentra en fojas 1347 a 1349 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>14</sup> Este oficio se encuentra en fojas 1353 a 1356 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

Por tanto, para efectos de la oportunidad, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, el cual establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional 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.

De la lectura de la demanda se desprende que el tres de agosto de dos mil quince los integrantes de la comisión de hacienda, la secretaria municipal y síndico municipal se constituyeron en las oficinas de la Secretaría de Finanzas para exponer los acuerdos aprobados en sesión de veintinueve de agosto de dos mil quince donde se les informó que sería suspendido el pago de participaciones debido a la disputa política entre los agentes municipales y presidente municipal.<sup>15</sup> En consecuencia, la parte actora se ostenta sabedora de los actos que combate el tres de agosto de dos mil quince.

En este orden de ideas, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda a que alude el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia<sup>16</sup> transcurrió del cuatro de agosto al diecisiete de septiembre de dos mil quince por lo que es **oportuna** su presentación el día catorce de agosto de dos mil quince. Es así, pues deben descontarse los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto, así como cinco, seis, doce y trece de septiembre por ser sábados y domingos, y catorce al dieciséis de septiembre por ser inhábiles, con fundamento en el punto primero, fracciones a), b), c), i) y m), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Foja 7 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>16</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

<sup>17</sup> **Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece**

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"...

## b) Oportunidad de la primera ampliación de demanda

El acto impugnado en la primera ampliación de demanda es la sentencia dictada el ocho de octubre de dos mil quince por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en el juicio para la protección de los derechos político electorales para el ciudadano JDC/31/2015. La parte actora manifiesta que dicho acto le fue notificado el trece de octubre del presente año.<sup>18</sup>

Lo anterior se corrobora con la razón que obra en la foja 1136 del expediente de la presente controversia constitucional, de la cual se desprende que la sentencia fue notificada el trece de octubre de dos mil quince al síndico procurador del Municipio de San Pedro Mixtepec, por conducto de Selene Hernández Robles, quien se ostentó como secretaria municipal.

Por tanto, es **oportuna** la ampliación de demanda por hecho superveniente, con fundamento en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>19</sup> toda vez que al momento de presentar la demanda, el catorce de agosto de dos mil quince, no existía el acto y el escrito relativo se presentó antes del diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, día en que cerró la instrucción.

## c) Oportunidad de la segunda ampliación de demanda

El Municipio actor impugna la "negativa de darle validez a los actos y/o acuerdos tomados por mayoría calificada en la sesión de Cabildo de fecha veintinueve de julio de dos mil quince",<sup>20</sup> y la "validez que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y/o secretario de finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca le pretende dar valor a una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

"i) El dieciséis de septiembre;

"...

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

<sup>18</sup> Foja 529 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>19</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

<sup>20</sup> Foja 1226 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

Judicial de Oaxaca, dentro del expediente JDC/31/2015".<sup>21</sup> Como hemos dicho, tales actos se concretan en los oficios SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince.

La parte actora manifiesta que tuvo conocimiento de dichos actos con motivo de "la contestación de la demanda".<sup>22</sup> Ahora bien, lo cierto es que dichos oficios no fueron ofrecidos o mencionados por la autoridad demandada en su contestación. Por tanto, si fueron notificados a la parte actora el veintidós y veintiocho de octubre de dos mil quince<sup>23</sup> deben considerarse como hechos supervinientes, y no como hechos nuevos.

En este sentido, si la segunda ampliación de demanda fue promovida (el diecisiete de noviembre de dos mil quince) antes del cierre de la instrucción (diecisiete de marzo de dos mil dieciséis) es evidente que fue oportuna, con fundamento en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia.

**CUARTO.—Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General,<sup>24</sup> el Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, perteneciente al Estado de Oaxaca se encuentra legitimado para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Hugo Santiago Franco, en su carácter de síndico municipal quien en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca tiene entre sus facultades representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que fuere parte,<sup>25</sup> acreditando dicho carácter con las siguientes documentales:

<sup>21</sup> Foja 1227 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>22</sup> Foja 1225 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>23</sup> Fojas 1350 a 1351 y 1357 a 1358 del tomo II del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>24</sup> **Constitución General**

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

"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."

<sup>25</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**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."

1) Acta de sesión de primero de enero de dos mil catorce en la cual consta el nombramiento y toma de protesta de Hugo Santiago Franco como síndico municipal;<sup>26</sup>

2) Credencial expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca a nombre de Hugo Santiago Franco como síndico procurador;<sup>27</sup> y,

3) Constancias de mayoría y validez de elección de concejales a nombre de Hugo Santiago Franco.<sup>28</sup>

Consecuentemente, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero,<sup>29</sup> de la ley reglamentaria de la materia procede reconocer al síndico del Ayuntamiento la facultad de representar al Municipio de San Pedro Mixtepec, Estado de Oaxaca.

**QUINTO.—Legitimación pasiva.** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia y que deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En representación del poder demandado comparece Víctor Hugo Alejo Torres, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, quien en términos

<sup>26</sup> Foja 32 y siguientes del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>27</sup> Foja 31 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>28</sup> Fojas 33 y siguientes del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>29</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

"**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.

del artículo 49, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Oaxaca<sup>30</sup> ostenta la representación jurídica del Estado de Oaxaca, Titular del Poder Ejecutivo y la gubernatura en todo juicio o proceso en que sean parte, carácter que acredita con nombramiento de uno de diciembre de dos mil diez.<sup>31</sup> Por tanto, cuenta con legitimación para comparecer en representación de la autoridad demandada.

Por su parte, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca tiene legitimación pasiva en la presente controversia constitucional con fundamento en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, en relación con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia toda vez que emitió la sentencia dictada el ocho de octubre de dos mil quince en el juicio JDC/31/2015. De igual manera, Ana Mireya Santos López, Magistrada presidenta del Tribunal Estatal Electoral, ostenta la representación legal del mismo con facultades de apoderada general para pleitos y cobranzas y actos de administración.<sup>32</sup>

## SEXTO.—Causas de improcedencia

### a) Demanda inicial

El Poder Ejecutivo hizo valer que el síndico procurador no acreditó la representación del Municipio, toda vez que no exhibió el acta de sesión a través

---

"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."

#### <sup>30</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo 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:

"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."

<sup>31</sup> Foja 254 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>32</sup> Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

"**Artículo 15.** Corresponde al presidente:

de la cual fue designado y tomó protesta de ley, sino sólo exhibió credencial expedida a su favor por la Secretaría General del Estado de Oaxaca, copia de su credencial de elector y constancias de mayoría.

Al respecto cabe precisar que Poder Ejecutivo parte de una premisa inexacta, toda vez que el síndico procurador sí exhibió el acta de sesión de primero de enero de dos mil catorce en la cual fue designado como síndico municipal. De la lectura de esta acta de sesión se desprende que a propuesta de David Jiménez García (anterior síndico municipal) el presidente municipal sometió a consideración del Cabildo el nombramiento de Hugo Santiago Franco para dicho cargo, lo cual fue aprobado por mayoría de ocho votos y, en consecuencia, el presidente municipal procedió a tomarle protesta de ley. Dicha acta obra en las fojas 82 a 87 del expediente de la controversia constitucional.

De dicha constancia y de las demás documentales exhibidas por la parte actora: 1) credencial expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca a hombre de Hugo Santiago Franco como síndico procurador<sup>33</sup> 2) y constancias de mayoría y validez de elección de concejales a nombre de Hugo Santiago Franco,<sup>34</sup> esta Primera Sala concluye que Hugo Santiago Franco acreditó el carácter de síndico municipal con el que se ostenta. Por tanto, se desestima la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo.

En los puntos segundo, tercero y cuarto de causas de improcedencia y sobreseimiento, el Poder Ejecutivo argumentó que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional toda vez que el acto cuya invalidez se solicita es inexistente, pues ha ministrado de manera oportuna, por conducto de la persona legalmente autorizada y conforme a los medios autorizados los recursos federales que corresponden al Municipio, careciendo la Secretaría de Finanzas de facultades para retener o suspender su pago.

Como se dijo en el considerando segundo de la presente sentencia, dicha cuestión corresponde al fondo del asunto, toda vez que la retención de recursos es una posible violación a la autonomía municipal y determinar su existencia implica un análisis de si los fondos de aportaciones y participaciones se han entregados en tiempo, por conducto de las personas legalmente

---

"I. Representar legalmente al tribunal ante toda clase de autoridades, con facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas y actos de administración, pudiendo ser delegadas en casos necesarios."

<sup>33</sup> Foja 31 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>34</sup> Fojas 33 ... .

facultadas y a través de los medios autorizados. Por tanto, se desestima la presente causa de improcedencia con fundamento en la jurisprudencia «P./J. 92/99» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DEL FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>35</sup>

En el punto quinto del capítulo de causas de improcedencia y sobreseimiento el Poder Ejecutivo manifiesta que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional porque no se expresaron conceptos de invalidez en contra de la retención de los recursos provenientes de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, del presupuesto de egresos de la Federación.

Contrario a lo que expone el Poder Ejecutivo, en el escrito inicial de demanda el Municipio expresó que la retención de recursos que reclama vulnera la autonomía municipal, ya que las participaciones y aportaciones federales forman parte de su hacienda pública y están tuteladas por los principios de libre administración e integridad de los recursos; que no existe facultad alguna para suspender la ministración de los Fondos 28 y 33, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal; que en caso de existir tal facultad, no se respetó la garantía de audiencia porque el Municipio no fue llamado a defenderse en un procedimiento que pudiera culminar con una resolución de esta índole. Con base en lo anterior concluye que la Secretaría debe realizar el pago de los recursos por conducto de la comisión de hacienda nombrada en sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, pues está obligada a respetar los acuerdos de Cabildo.

Por tanto, se desestima la causa de improcedencia formulada por el Poder Ejecutivo, toda vez que el Municipio sí hizo valer conceptos de invalidez en contra de los actos que combate.

En el punto sexto, la autoridad demandada manifiesta que no ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor porque ha ministrado los recursos que le corresponden, a través de los medios autorizados en sesión de dos

---

<sup>35</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de rubro y texto: "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 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."

de enero de dos mil quince y conforme a la suspensión dictada en el incidente de suspensión de la presente controversia constitucional, como pretende acreditar con los cuadernillos certificados que exhibe. Debe desestimarse la presente causa de improcedencia toda vez que la determinación relativa a si se ha invadido la esfera de competencias del Municipio actor corresponde al fondo del asunto, pues sería necesario pronunciarse sobre quienes son las personas legalmente facultadas para recibir los recursos, y analizar si los mismos han sido pagados a través de los medios legalmente autorizados por estas, lo cual constituye precisamente la litis del presente juicio.

En el punto siete el Poder Ejecutivo esgrimió que los actos impugnados constituyen **hechos futuros e inciertos, cuya realización no es inminente, refiriéndose a la retención de recursos reclamada**. Se **desestima** dicha causa de improcedencia, porque esta causa de sobreseimiento se encuentra íntimamente relacionada con la existencia de los actos cuya invalidez se reclama, lo cual corresponde al fondo del asunto.

En el punto octavo, la autoridad demandada alega que la presente controversia constitucional es improcedente, toda vez que se cuestionan actos relacionados con el orden electoral (en específico la violación al ejercicio del cargo del presidente municipal) que son competencia exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Tribunal Estatal Electoral por lo que además se deben agotar las instancias correspondientes.

Contrario a lo que manifiesta el Poder Ejecutivo, la parte actora no alega en momento alguno la violación al ejercicio del cargo del presidente municipal, sino la falta de ministración de recursos por concepto de participaciones y aportaciones federales al Municipio de San Pedro Mixtepec por conducto de la comisión de hacienda designada en sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, lo cual estima vulnera la autonomía municipal. Igualmente, es falso que en la demanda de controversia constitucional se alegue que se violó el derecho electoral de ejercicio al cargo de los concejales del Ayuntamiento.

A mayor abundamiento, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que, por materia electoral para efectos de la procedencia de la controversia constitucional deben entenderse "leyes electorales", y actos o resoluciones, cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de la justicia electoral (actos relacionados con los procesos relativos al sufragio ciudadano). No estamos en presencia de una controversia en contra de ley alguna o de actos o resoluciones, cuyo conocimiento compete a la justicia electoral porque como ha quedado establecido, la litis en el presente asunto constituye determinar

si la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca ha pagado las participaciones y aportaciones federales por conducto de las personas legalmente facultadas y a través de los medios legalmente autorizados y no el derecho a ocupar el cargo, a permanecer en él o desempeñar las funciones que le son inherentes.<sup>36</sup>

Por tanto, se desestima la causa de improcedencia que hace valer la autoridad demandada.

En el punto décimo el Poder Ejecutivo manifiesta que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional toda vez que han cesado los actos que impugna el Municipio, toda vez que de las pruebas que ofrece se desprende que ha ministrado los recursos económicos que reclama. Dicha causa de improcedencia también debe desestimarse pues se encuentra relacionada con el fondo del asunto, ya que resultaría necesario pronunciarse sobre si la Secretaría de Finanzas transfiere a la persona legalmente autorizada y por los medios designados los recursos provenientes de los fondos de aportaciones y participaciones federales que le corresponden. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia «P./J. 92/99», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI

---

<sup>36</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 125/2007 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto siguientes: "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 irrelevantes, 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."

SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DEL FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.<sup>37</sup>

Finalmente, el Poder Ejecutivo manifiesta que se reclama la retención de recursos económicos para el ejercicio fiscal dos mil quince, por lo que la demanda resulta extemporánea, toda vez que estuvo en aptitud de impugnar la retención a partir del primero de enero de dos mil quince, o el quince de enero siguiente (fecha en la cual se realizó la primera ministración de recursos). Se desestima esta causal de improcedencia, pues como se vio en el apartado de oportunidad, la demanda fue interpuesta oportunamente.

### **b) Primera ampliación de demanda.**

En la primera ampliación de demanda el Municipio de San Pedro Mixtepec impugnó la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca el ocho de octubre de dos mil quince en el juicio JDC/31/2015.

El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca manifestó que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, por cesación de efectos porque la sentencia impugnada ha quedado sin efectos porque fue revocada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SX-JDC-953/2015.

El nueve de noviembre de dos mil quince, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el juicio SX-JDC-953/2015 en la cual revocó la resolución emitida el ocho de octubre de dos mil quince por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente JDC/31/2015, y determinó que en vía de consecuencia, deben

---

<sup>37</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de rubro y texto: "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."

prevalecer los acuerdos adoptados en sesión de Cabildo de veintinueve de julio del mismo año.<sup>38</sup>

Posteriormente, el nueve de diciembre de dos mil quince la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó esta última resolución en el recurso de reconsideración SUP-REC-896/2015 y acumulados.

Derivado de lo anterior, **se sobresee respecto a la primera ampliación de demanda**, con fundamento en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, porque han cesado los efectos de la sentencia impugnada.

Como consecuencia del presente sobreseimiento, resulta innecesario pronunciarse respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante oficio depositado el treinta de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que remitió pruebas supervinientes.

### **c) Segunda ampliación de demanda.**

A continuación se analizarán las causas de improcedencia que hizo valer el Poder Ejecutivo respecto a la segunda ampliación de demanda.

El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca estima que la demanda es extemporánea, porque la "negativa a darle validez al acta de sesión de Cabildo de fecha veintinueve de julio de dos mil quince" no constituye un hecho nuevo o superviniente, porque es el mismo acto que reclamó al promover su escrito inicial de controversia constitucional. En todo caso, afirma que se acredita que conocía dichos actos con los oficios de veinticuatro y treinta de septiembre de dos mil quince.

Hemos establecido en el considerando relativo a la existencia de los actos impugnados que la negativa de la Secretaría de Finanzas de reconocerle validez a la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince materia de la segunda ampliación de demanda se concreta en los oficios SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince. Por tanto, no

---

<sup>38</sup> Foja 1402 vuelta del tomo II de la controversia constitucional 46/2015.

puede estimarse que la parte actora impugna los mismos actos que en la demanda inicial.

Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia del Pleno de esta Corte, 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 la instrucción";<sup>39</sup> definición en la que encuadran los oficios impugnados, toda vez que, la demanda inicial se presentó el catorce de agosto de dos mil quince y los oficios impugnados fueron dictados el catorce y veintitrés de octubre del mismo año.

Por otra parte, el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia señala que la ampliación de demanda por hechos supervenientes se puede formular "hasta antes del cierre de la instrucción".<sup>40</sup> En este sentido, si la ampliación de demanda se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil quince y la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, es evidente que la presentación fue en tiempo.

De esta manera, contrario a lo que manifiesta el Poder Ejecutivo, no resulta aplicable el término de quince días para hechos nuevos, sino el señalado en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia para hechos supervenientes.

---

<sup>39</sup> Jurisprudencia P./J. 139/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, de rubro y texto: "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."

<sup>40</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

No es óbice a lo anterior que la parte actora no haya tenido conocimiento de los oficios señalados mediante la contestación de demanda, pues la ley reglamentaria de la materia permite formular ampliación no sólo respecto de hechos nuevos (es decir, aquel respecto del cual la parte promovente tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de demanda, con independencia del momento en el que nace), sino también respecto de hechos supervenientes.

Por lo anterior, **se desestiman las causas de improcedencia** formuladas en los puntos primero al tercero del escrito de contestación a la ampliación.

A continuación el Poder Ejecutivo manifiesta que la parte actora ha consentido los actos respecto de los cuales ahora formula ampliación, pues reconoce que el quince de octubre de dos mil quince tuvo conocimiento que el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince fue declarada nula por el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca en el juicio JDC/31/2015. Como se precisó en el apartado de actos impugnados, en la segunda ampliación de demanda no se impugnó la sentencia del Tribunal Electoral de Oaxaca, sino la negativa de darle validez a la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince con motivo de la citada sentencia, mediante los oficios SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince, los cuales son hechos supervenientes impugnados antes del cierre de la instrucción. Por lo anterior, se desestima la presente causa de improcedencia.

En el punto quinto de la contestación de demanda, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca argumenta que los actos materia de la ampliación no existen porque el diecinueve de noviembre de dos mil quince la Secretaría de Finanzas emitió el oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 en el que informó al Ayuntamiento que respeta el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince. Sin embargo, lo anterior no desvirtúa la existencia de los actos reclamados, la cual se tiene por acreditada conforme a lo expuesto en el considerando relativo, por lo que se **desestima** la presente causa de improcedencia.

En el punto sexto de la contestación de demanda el Poder Ejecutivo alega que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque no se expresaron conceptos de invalidez y tampoco se puede desprender una causa de pedir del agravio o lesión que le originan los actos que reclama.

Es importante mencionar que el Municipio hace valer la violación a los artículos 1o., 2o., 14, 16, 35 y 115 de la Constitución General, al haberse trans-

gredido su derecho a administrar libremente su hacienda, pues no se han depositado los recursos conforme al acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince; argumenta que el presente asunto no es de materia electoral conforme a lo resuelto por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que la Secretaría de Finanzas carece de competencia para calificar la validez del acta de sesión multicitada, máxime que la Suprema Corte concedió la suspensión en el asunto. En este sentido, sí se hicieron valer conceptos de invalidez, cuya calificación corresponde al fondo del asunto. Por esta razón, se **desestima** la presente causa de improcedencia.

Finalmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca hace valer diversas causas de improcedencia relacionadas con el fondo del asunto: que no se ha invadido la autonomía del Municipio actor porque en el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince no se advierte el banco, número de plaza, sucursal, cuenta bancaria y clave bancaria estandarizada que exige el artículo 8, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca para estar en aptitud de realizar las transferencias; que si bien es cierto en sesión de siete de octubre de dos mil quince se señalaron cuentas, no se precisó clave interbancaria, motivo por el cual fue imposible ministrar los recursos económicos; que la Secretaría de Finanzas ha respetado los artículos 6, penúltimo párrafo y 9, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, porque continuó pagando los recursos económicos conforme al acta de dos de enero de dos mil quince; que la comisión de hacienda es un órgano de consulta, por lo que su desconocimiento no afecta la esfera del Municipio. **Se desestiman** estas causas de improcedencia por estar relacionadas con el fondo del asunto, respecto del cual no es posible pronunciarnos en este punto.

SÉPTIMO.—**Cuestión efectivamente planteada.** Derivado de lo anterior, con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia se procede a determinar la cuestión efectivamente planteada.<sup>41</sup>

El Municipio combate la retención de las participaciones y aportaciones federales correspondientes a los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, del presupuesto de egresos de la Federación, a partir de que se ostenta sabedor de la orden de retención el tres de agosto de dos mil quince y hasta concluir el

---

<sup>41</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

ejercicio fiscal 2015. Este periodo se determina con base en las manifestaciones que formula en su escrito inicial de demanda, en específico de los actos que impugna a la Secretaría de Finanzas de suspender las participaciones y "retener materialmente, de tracto sucesivo y quincenal y mensualmente, los pagos de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, en el Estado de Oaxaca para lo que resta del ejercicio 2015, hasta que se acuerde su liberación por parte de los que han dado la orden".<sup>42</sup> Asimismo, en su segunda ampliación de demanda impugna los oficios SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince de la Secretaría de Finanzas, mediante los cuales le comunica al Municipio actor que no le puede ministrar las participaciones y aportaciones federales Fondos III y IV.

Es importante precisar que los actos de retención consisten en la negativa de entregar los recursos por conducto de determinadas personas y a través de ciertas cuentas, a saber, por conducto de la Comisión de Hacienda integrada por David Jiménez García, síndico hacendario, Jesús Irving Mendoza Ramírez, regidor de Hacienda, y Abdías Isaí Alavez García, tesorero municipal, y a las cuentas aperturadas por el síndico hacendario y regidor de hacienda con base en la sesión de veintinueve de julio de dos mil quince.

#### OCTAVO.—**Antecedentes.**

A continuación se relatan los antecedentes del caso:

1. El once de julio de dos mil trece el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca expidió constancias de mayoría de validez<sup>43</sup> de las que se advierten los concejales electos para el Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec del Distrito de Juquila, Estado de Oaxaca:

<b>Concejal propietario</b>	<b>Concejal suplente</b>
José Antonio Aragón Roldán	César Iván López Escamilla
David Jiménez García	Bernabé Silva Maldonado
Gualberto Gualdemar Cruz Venegas	Misael Cuevas González

<sup>42</sup> Foja 3 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>43</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 33-40.

Olivia Salinas Pineda	Cruz Mendoza Díaz
Hugo Santiago Franco	Gaspar Buron Silva
Minerva González Ayuso	Daniela Rocío Rangel Barragán
Fernando Vásquez Vargas	Venedicto Morales Ramírez
Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo	Luis Luna Castellanos
Jesús Irving Mendoza Ramírez	Juan de Dios Hermillo Olivera
Fulgencio Estrada Vásquez	Jorge Barrios Cortes

2. El primero de enero de dos mil catorce se celebró sesión solemne de Cabildo<sup>44</sup> a efecto de dar posesión al Ayuntamiento entrante que regiría durante el periodo 2014-2016. El secretario municipal informó la existencia de quorum legal con lo que se procedió a la toma de protesta del presidente municipal, José Antonio Aragón Roldan, y de los síndicos y los regidores municipales. Firmaron los diez nuevos integrantes del Ayuntamiento.

El mismo día se celebró **sesión ordinaria de Cabildo**, certificada por Fedro Armando Pacheco Ruiz, secretario municipal designado en esa misma sesión.<sup>45</sup> Se propuso la asignación e integración de las sindicaturas y regidurías, las cuales se aprobaron con nueve votos a favor de la siguiente manera:

Nombre	Cargo
Gualberto Gualdemar Cruz Venegas	síndico hacendario
Hugo Santiago Franco	síndico procurador
Fernando Vásquez Vargas	regidor de hacienda
Olivia Salinas Pineda	regidora de obras públicas
Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo	regidor de transporte y desarrollo rural y urbano

<sup>44</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 460-463.

<sup>45</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 464-469.

Minerva González Ayuso	regidor de educación, cultura y deportes
Jesús Irving Mendoza Ramírez	regidor de salud y desarrollo social
David Jiménez García	regidor de turismo y desarrollo económico
Fulgencio Estrada Vásquez	regidor de ecología y pesca

A su vez, se designaron los integrantes que deberán presidir las comisiones por unanimidad de los concejales presentes, quedando la comisión de hacienda integrada de la siguiente manera:

José Antonio Aragón Roldan	Presidente municipal constitucional (presidente de la comisión)
Gualberto Gualdemar Cruz Venegas	Síndico hacendario (integrante)
Fernando Vásquez Vargas	Regidor de hacienda (integrante)

Por último, se nombró a Fedro Armando Pacheco Ruiz como secretario municipal por unanimidad, a Abdías Isaí Alavéz García como tesorero municipal por unanimidad y a Emigdio Santiago Silva como director de obras públicas por mayoría de votos. Dichos concejales rindieron protesta de ley. Firmaron los integrantes del Ayuntamiento y el secretario municipal.

**3. El nueve de enero de dos mil catorce se celebró sesión de Cabildo,**<sup>46</sup> con la existencia de quórum legal, en la que se autorizó a la Secretaría de Finanzas que pagara las participaciones y aportaciones bajo la modalidad del sistema de pago electrónico interbancario (SPEI) a las cuentas bancarias:

BANORTE:

- Ramo 28: número de cuenta 0215500960, Clabe 072624002155009601

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 0214186787, Clabe 072624002141867873

<sup>46</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 493- 496.

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 0214186796, Clabe 072624002141867967

Firmaron todos los integrantes del Ayuntamiento y el secretario municipal.

**4. El dos de enero de dos mil quince se celebró sesión ordinaria**<sup>47</sup> en la que se autorizaron, por unanimidad de diez votos, cuentas bancarias distintas a las señaladas el nueve de enero de dos mil catorce, para que la Secretaría de Finanzas pagara las participaciones y aportaciones por el Sistema de Pago Electrónico Interbancario.

Banorte:

- Ramo 28: número de cuenta 0266996350, Clabe 072624002669963505

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 0266996369, Clabe 072624002669963699

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 0266996378, Clabe 072624002669963783

Firmaron el acta todos los integrantes del Ayuntamiento, el tesorero municipal y el secretario municipal.

**5. Acta de sesión ordinaria de veintinueve de julio de dos mil quince**<sup>48</sup> (celebrada a las 11:00 horas en el recinto oficial del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca), convocada el veintisiete de julio de dos mil quince por el presidente municipal con el objetivo de discutir, entre otros, la aprobación del nombramiento del nuevo secretario municipal, aprobar el acta de sesión anterior, así como rendir informe del estado de la hacienda pública por parte del mismo presidente municipal y asuntos generales.<sup>49</sup> Conforme a las pruebas que versan en el expediente se entregó la convocatoria a seis concejales: David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura

<sup>47</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 499- 503.

<sup>48</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 719 – 746.

<sup>49</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 607 – 623.

y deportes), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano).

En atención a que el secretario municipal renunció, a propuesta del presidente municipal y previa votación por unanimidad de los concejales, se designó a Minerva González Ayuso (regidora de educación, cultura y deportes) para que actúe como secretaria del Cabildo en tanto se designara al nuevo secretario municipal.

**Pase de lista de asistencia.** Presentes: José Antonio Aragón Roldan (presidente municipal), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), Gualberto Gualdemar Cruz Venegas (síndico hacendario), Fernando Vázquez Vargas (regidor de Hacienda), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Minerva González Ayuso (regidora de Educación, Cultura y Deportes), David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social) y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca).

**Verificación del quórum legal e instalación legal de la sesión.** Minerva González Ayuso en su carácter de secretaria de Cabildo hizo constar la existencia de quórum legal.

**Propuesta y, en su caso, aprobación del nombramiento del nuevo secretario municipal.** El presidente municipal propuso a Erick Leonel Silva Maldonado y David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico) propuso a Selene Guadalupe Hernández Robles, para que ocuparan el cargo de secretario municipal. Selene Guadalupe Hernández Robles fue electa para ocupar dicho cargo por mayoría de siete votos por parte de: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Minerva González Ayuso (regidora de educación, cultura y deportes), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social), David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca) y Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano). La nueva secretaria municipal tomó protesta y procedió a pasar lista y a dar fe y legalidad de los acuerdos del acta.

**Pase de lista de asistencia, verificación del quórum legal e instalación legal de la sesión.** Presentes: José Antonio Aragón Roldan (presidente municipal), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), Gualberto Gualdemar

Cruz Venegas (síndico hacendario), Fernando Vázquez Vargas (regidor de Hacienda), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social) y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca). Posteriormente la secretaria municipal hizo constar la existencia de quórum legal y nuevamente declaró legalmente instalada la sesión y válidos cada uno de los acuerdos que se adopten.

**Modificaciones a la orden del día.** La secretaria municipal pasó a dar lectura del orden del día por orden del presidente municipal. Luego de la intervención de Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) propuso incluir a la orden del día: análisis y discusión del escrito presentado por el tesorero municipal donde expone irregularidades en el manejo de los recursos de la hacienda pública y análisis y discusión de cambios en la comisión de hacienda municipal. En consecuencia se tomó la votación por la secretaria municipal con la que se aprobó modificar la orden del día con siete votos de: Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca) y Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano).

**Discusión y aprobación del acta de sesión anterior.** Posteriormente se aprobó el acta de la sesión anterior por unanimidad de votos.

**Informe del estado actual que guarda la hacienda pública municipal por parte del presidente municipal.** El presidente municipal expuso que la información sobre el estado actual que guarda la hacienda pública municipal se daría a conocer al Cabildo en su momento y por escrito.

**Análisis y discusión del escrito presentado por el tesorero municipal.** Por unanimidad de votos se aprobó que Adías Isaí Alavéz García, tesorero municipal, se presentara ante el Cabildo municipal. Una vez que el tesorero municipal llegó se dio lectura a dicho escrito. Intervinieron en la discusión Abdías Isaí Alavéz García, Hugo Santiago Franco (síndico procurador) y Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano). Este último propuso realizar cambios a los titulares de la sindicatura de hacienda, regiduría de hacienda, regiduría de turismo y desarrollo económico, y

regiduría de salud, así como también de la integración de la comisión de hacienda. Por mayoría de siete votos de: Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (regidor de turismo y desarrollo económico), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de salud y desarrollo social), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca) y Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), se acordaron los siguientes cambios:

<b>Síndicos y regidores</b>	<b>Antes de la sesión de 29 de julio de 2015</b>	<b>Después de la sesión de 29 de julio de 2015</b>
<b>Sindicatura hacendaria</b>	Gualberto Gualdemar Cruz Venegas	David Jiménez García
<b>Regiduría hacendaria</b>	Fernando Vázquez Vargas	Jesús Irving Mendoza Ramírez
<b>Regiduría de turismo y desarrollo económico</b>	David Jiménez García	Gualberto Gualdemar Cruz Venegas
<b>Regiduría de salud y desarrollo social</b>	Jesús Irving Mendoza Ramírez	Fernando Vázquez Vargas

<b>Comisión de hacienda</b>	<b>Antes de la sesión de 29 de julio de 2015</b>	<b>Después de la sesión de 29 de julio de 2015</b>
<b>Presidente municipal</b>	José Antonio Aragón Roldan	-----
<b>Sindicatura hacendaria</b>	Gualberto Gualdemar Cruz Venegas	David Jiménez García (presidente de la Comisión)
<b>Regiduría hacendaria</b>	Fernando Vázquez Vargas	Jesús Irving Mendoza Ramírez
<b>Tesorería municipal</b>	-----	Abdías Isaí Alavéz García

Asimismo se autorizó a los integrantes de la nueva comisión de hacienda para que en nombre y representación del Municipio acudieran a cualquier

institución bancaria para aperturar cuentas a nombre del Ayuntamiento y que dieran cuenta a la Secretaría de Finanzas para requerir el recibo de pago de los recursos. Luego, rindieron protesta.

**Asuntos generales.** El presidente municipal se expresó respecto al mecanismo de pago de las participaciones federales que le corresponden al Municipio para los ejercicios fiscales de 2015 y 2016 durante los periodos comprendidos del veintinueve de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil quince y del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, así como del cobro de los recursos por conceptos de participaciones y aportaciones federales bajo la modalidad de Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI), respecto del mismo periodo.

A las quince horas con veinte minutos, el presidente municipal declaró un receso de treinta minutos en vista de que Olivia Salina Pineda (regidora de obras públicas), se desvaneció y por determinación médica fue trasladada a un centro hospitalario.

El presidente municipal continuó con la discusión y se acordó:

- Se autoriza al Ayuntamiento para que durante el ejercicio fiscal 2015, se sujete al pago de participaciones federales en forma quincenal, los días quince y último de cada mes, en partes iguales, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para que efectúen en forma cuatrimestral, sin necesidad de previo aviso, el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación. Asimismo se autoriza a dicha dependencia para que las diferencias calculadas sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y que efectúe los ajustes que considere oportunos dentro de los cinco días posteriores a la fecha en el Estado reciba dichos ajustes.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas para que pague las participaciones municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se realice a través del SPEI a las cuentas bancarias del Municipio, quedando pendiente de detallar.

- Se faculta a la Tesorería Municipal a emitir un recibo oficial a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de Participaciones Municipales, del Fondo de Infraestructura Social Mu-

nicipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; el recibo deberá contener monto y concepto y formará parte de la contabilidad del Municipio.

- Se tendrán por recibidos a entera satisfacción los recursos pagados bajo el SPEI y que la Secretaría de Finanzas se encuentra obligada a entregar en las fechas establecidas en el calendario de pago.

- Se ratifica la comisión de hacienda nombrada en esta sesión de veintinueve de julio de dos mil quince.

- Se autoriza y faculta a Hugo Santiago Franco (síndico procurador) y a David Jiménez García (síndico hacendario) a realizar todos los trámites necesarios ante la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y ante la Institución Bancaria con la que se abran las cuentas de banco, para que posteriormente informe a dicha Secretaría los nuevos números de cuentas para que deposite los recursos correspondientes bajo la modalidad del SPEI.

**Clausura de la sesión.** A las dieciséis horas con treinta y tres minutos, el presidente municipal declaró formalmente cerrada la sesión y válidos los acuerdos y se negó a firmar el acta al no estar de acuerdo con que se le haya desconocido su firma en la nueva comisión de hacienda.

La secretaria municipal dio fe de que José Antonio Aragón Roldan (presidente municipal), Gualberto Gualdemar Cruz Venegas (regidor de turismo y desarrollo económico) y Fernando Vázquez Vargas (regidor de salud y desarrollo social), se negaron a firmar el acta correspondiente, retirándose en el acto. Asimismo se hizo constar que Olivia Salina Pineda (regidora de obras públicas) estaba ausente debido a que tuvo que retirarse de la sesión por determinación médica.

Firmaron el acta: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca) y Selene Guadalupe Hernández Robles (secretaria municipal).

6. El dieciocho de agosto de dos mil quince la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó incidente de suspensión<sup>50</sup> para que el Poder Ejecutivo

<sup>50</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, incidente de suspensión, fojas 103- 106.

de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas Estatal, se abstenga de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad interrumpir o suspender la entrega de los recursos económicos por participaciones y aportaciones federales posteriores a la presente fecha.

7. Escrito de cuatro de agosto de dos mil quince<sup>51</sup> dirigido al Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, recibido por la Secretaría de Finanzas el cinco de agosto de dos mil quince y firmado por la nueva comisión de hacienda: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda) y Abdías Isaí Alavéz García (tesorero municipal). Se comunican los acuerdos del acta de veintinueve de julio: el nombramiento de la nueva secretaria municipal, los cambios de titulares, y la integración de la nueva comisión de hacienda. Se solicita la entrega de recursos del ejercicio fiscal 2015.

8. Por oficios 328 y 329 de fecha veintiuno de agosto de dos mil quince<sup>52</sup> dirigidos a Fernando Vásquez Vargas y Gualberto Gualdemar Cruz Venegas, firmados por el síndico procurador Hugo Santiago Franco, a Fernando Vásquez Vargas y Gualberto Gualdera Cruz Venegas. Se les informó que con base a la sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, la Regiduría de Hacienda y la Sindicatura de Hacienda de las que eran titulares respectivamente, quedaban bajo la responsabilidad de Jesús Irving Mendoza Ramírez y David Jiménez García. Se les solicitó que entregaran la recepción del cargo a quienes los sustitúan y que entregaran los sellos que les habían otorgado para el ejercicio de sus funciones.

9. El veintiuno de agosto de dos mil quince a las once horas con treinta y cinco minutos se levantó acta circunstanciada<sup>53</sup> en la alcaldía municipal con motivo de la comparecencia de Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario) y Selene Guadalupe Hernández Robles (secretaria municipal), para declarar que Fernando Vásquez Vargas y Gualberto Gualdera Cruz Venegas se negaron a recibir los oficios 328 y 329. Firmaron: Jesús Margarito Salinas Ramírez (alcalde único constitucional municipal), Hugo Santiago Franco, David Jiménez García y Selene Guadalupe Hernández Robles.

<sup>51</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 41-43.

<sup>52</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 137 y 138.

<sup>53</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 139-143.

**10.** Oficio SPM/SF/01/2015 de veintidós de septiembre de dos mil quince<sup>54</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca, recibido en la Secretaría de Finanzas el veinticuatro de septiembre de dos mil quince. Se le solicitó, de conformidad con el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, que girara las instrucciones necesarias para que, por medio de cheques bancarios se pudiera realizar el cobro de las Participaciones Fiscales Federales, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a partir de la segunda quincena del mes de septiembre de acuerdo al calendario del ejercicio fiscal de 2015. Firmaron: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Abdías Isaí Alavés García (tesorero municipal).

**11.** Oficio SPM/SF/02/2015 de veintinueve de septiembre de dos mil quince<sup>55</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca, recibido por la Secretaría de Finanzas el treinta de septiembre de dos mil dieciséis. Se solicitó que el pago de la segunda quincena de septiembre se realice a través de cheques bancarios a la nueva comisión de hacienda. Se hizo referencia a lo acordado en el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince y se señalaron como cuentas de banco las siguientes:

Cooperativa Acreimex S.C. de A.P. de R.L. de C.V.

- Ramo 28: número de cuenta 00707927
- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 00707929
- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 00707933

Firmaron: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Abdías Isaí Alavés García (tesorero municipal).

**12. Acta de sesión ordinaria de Cabildo de siete de octubre de dos mil quince** (celebrada a las once horas en el recinto oficial),<sup>56</sup> convocada por seis de diez concejales por medio de oficialía de partes de la presidencia mu-

<sup>54</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 142-149.

<sup>55</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 151-160.

<sup>56</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1287- 1301.

nicipal y por medio de notificación en estrados,<sup>57</sup> con el objetivo de ratificar los acuerdos del acta de veintinueve de julio de dos mil quince.

**Pase de lista de asistencia.** Presentes: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca).

Faltaron: José Antonio Aragón Roldan (presidente municipal), Gualberto Gualdemar Cruz Venegas (regidor de turismo y desarrollo económico), Fernando Vázquez Vargas (regidor de salud y desarrollo social), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas).

**Verificación del quórum legal e instalación legal de la sesión.** La secretaria municipal hizo constar que se encontraban seis de diez concejales integrantes del Cabildo, que a pesar de que fueron convocados por medio de oficialía de partes de la presidencia municipal y por medio de notificación en estrados,<sup>58</sup> no se encuentran cuatro de los concejales incluyendo al presidente municipal quien debería de presidir la sesión de Cabildo. Por unanimidad de los seis concejales presentes se aprobó que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) presidiera la sesión de Cabildo y se declaró legalmente instalada la sesión de Cabildo.

**Lectura y aprobación del orden del día.** Se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes.

**Lectura y en su caso, aprobación del acta de sesión anterior e informe de cumplimiento de los acuerdos tomados.** Se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes.

**Ratificación de acuerdos de la sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince.** Se ratificó por unanimidad de los seis concejales presentes los siguientes acuerdos:

---

<sup>57</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

<sup>58</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

- Selene Guadalupe Hernández Robles como secretaria municipal.
- Los cambios de titulares de la sindicatura hacendaria, regiduría de hacienda, regiduría de turismo y desarrollo económico, regiduría de salud y desarrollo social.
- El cambio de los integrantes de la nueva comisión de hacienda.

#### **Análisis, discusión y en su caso aprobación de la propuesta:**

**- Sobre el mecanismo de pago de las participaciones, que deberá regir por el periodo comprendido del 1 de octubre al 31 de diciembre del ejercicio fiscal 2015.**

**- Sobre el cobro de los recursos por concepto de participaciones y aportaciones fiscales federales bajo la modalidad tradicional de cheques bancarios, durante el periodo del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2015.**

Se aprobó por unanimidad de seis concejales presentes:

- Se autoriza al Ayuntamiento para que durante el periodo del 1 de octubre al 31 de diciembre del ejercicio fiscal 2015, se paguen las participaciones federales de forma quincenal, el día quince y último del mes, en partes iguales, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para que efectúen en forma cuatrimestral, sin necesidad de previo aviso, el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación. Asimismo se autoriza a dicha dependencia para que las diferencias calculadas sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y que efectúe los ajustes que considere oportunos dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas para que pague las participaciones municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se realice a través de cheques bancarios a las cuentas bancarias del Municipio:

Cooperativa Acreimex S.C de A.P de R.L de C.V.

- Ramo 28: número de cuenta 00707927

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 00707929

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 00707933

- Se faculta a la Tesorería Municipal a emitir el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de Participaciones Municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; el recibo deberá contener monto y concepto y formará parte de la contabilidad del Municipio.

- Se tendrán por recibidos a entera satisfacción los recursos pagados bajo (sic) por cheques bancarios y que la Secretaría de Finanzas se encuentra obligada a entregar en las fechas establecidas en el calendario de pago.

**Asuntos generales.** No quedaron asuntos pendientes por discutir.

**Clausura de la sesión.** Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) clausuró la sesión a las 15:20 el siete de octubre de dos mil quince. Dio fe la secretaria municipal. Firmaron: Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca). Así como Abdías Isaf Alavez García (tesorero municipal) y Selene Guadalupe Hernández Robles (secretaria municipal).

**13.** El ocho de octubre de dos mil quince se dictó sentencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/31/2015<sup>59</sup> por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el sentido de declarar nula el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince. Fue notificada a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca el 12 de octubre de 2015.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 1115- 1132.

<sup>60</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, foja 1135.

**14. Acta de sesión extraordinaria de Cabildo de diez de octubre de dos mil quince** (celebrada a las 20:00 en el recinto oficial),<sup>61</sup> convocada por seis de diez concejales por medio de oficialía de partes de la presidencia municipal y por medio de notificación en estrados,<sup>62</sup> con el objetivo de ratificar las actas de veintinueve de julio y siete de octubre de dos mil quince.

**Pase de lista de asistencia.** Presentes: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca).

Faltaron: José Antonio Aragón Roldan (presidente municipal), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Gualberto Gualdemar Cruz Venegas (regidor de turismo y desarrollo económico), Fernando Vázquez Vargas (regidor de salud y desarrollo social).

**Verificación del quórum legal e instalación legal de la sesión.** La secretaria municipal hizo constar que se encontraban seis de diez concejales integrantes del Cabildo, que a pesar de que fueron convocados por medio de oficialía de partes de la presidencia municipal y por medio de notificación en estrados,<sup>63</sup> no se encuentran cuatro de los concejales, incluyendo al presidente municipal quien debería de presidir la sesión de Cabildo. Por unanimidad de los seis concejales presentes se aprobó que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) presidiera la sesión de Cabildo y se declaró legalmente instalada la sesión de Cabildo.

**Lectura y aprobación del orden del día.** Se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes.

**Lectura y en su caso, aprobación del acta de la sesión anterior e informe de cumplimiento de los acuerdos tomados.** El acta de sesión anterior se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes.

Hugo Santiago Franco (síndico procurador) informó sobre la promoción del juicio ante el Tribunal Estatal Electoral para desconocer los acuerdos de

<sup>61</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1303- 1315.

<sup>62</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

<sup>63</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

veintinueve de julio de dos mil quince, de parte del presidente municipal, el ex síndico hacendario, el ex regidor de hacienda y la regidora de obras. Por lo anterior, consideró necesario la celebración de la presente sesión ordinaria para ratificar los acuerdos de veintinueve de julio y siete de octubre de dos mil quince.

**Ratificación de acuerdos de las sesiones de Cabildo de fechas veintinueve de julio de dos mil quince y siete de octubre de dos mil quince.**

Se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes la ratificación de los acuerdos de ambas sesiones.

**Clausura de la sesión.** Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) clausuró la sesión a las 22:15 el diez de octubre de dos mil quince. Dio fe la secretaria municipal. Firmaron: Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca). Así como Selene Guadalupe Hernández Robles (secretaria municipal).

**15.** Oficio SPM/SF/03/2015 de diez de octubre de dos mil quince,<sup>64</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca, recibido por la Secretaría de Finanzas el 12 de septiembre de 2015 y firmado por Hugo Santiago Franco (síndico procurador). Se remiten actas de Cabildo de veintinueve de julio, siete de octubre y diez de octubre de 2015, y se solicita pago con cheques bancarios a partir de la primera quincena de octubre de 2015 a las cuentas:

Cooperativa Acreimex S.C de A.P de R.L de C.V

- Ramo 28: número de cuenta 00707927

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 00707929

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 00707933

**16.** Oficio SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de 14 de octubre de 2015,<sup>65</sup> en el que se atienden escritos de fechas 4 de agosto de 2015, 22 y 29 de septiem-

<sup>64</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1270- 1285.

<sup>65</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1347- 1351.

bre de 2015, firmado por el titular de la Dirección de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y notificado a Hugo Santiago López el 22 de octubre de 2015.

Se informó que no es procedente realizar la ministración de recursos económicos a través del acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, dado que fue declarada nula el ocho de octubre de dos mil quince en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/31/2015, por el Tribunal Estatal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

**17.** Oficio SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince,<sup>66</sup> notificado a Hugo Santiago firmado por el titular de la Dirección de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas, por el que se atiende el oficio SPM/SF/03/2015 de diez de octubre de dos mil quince.

Se informó que debido a la declaración de nulidad del acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, la Secretaría de Finanzas se encontró imposibilitada a acordar de forma favorable la petición. No se consideró procedente realizar la ministración de recursos económicos a través de las actas de sesión de siete y diez de octubre pues derivan del acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince, y agregó que las actas no fueron firmadas por al menos seis concejales electos por el sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, es decir que no se puede advertir el quórum legal requerido para su validez (artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca).

En atención al incidente de suspensión de la controversia constitucional 46/2016, la secretaria expresó que seguiría ministrando los recursos económicos de acuerdo al acta de sesión de Cabildo de dos de enero de dos mil quince.

**18.** Mediante acuerdo de cinco de noviembre de dos mil quince<sup>67</sup> el Ministro instructor negó la suspensión en los términos que la solicitó el actor; sin embargo, la concedió para el efecto de que no se ejecute la sentencia de ocho de octubre de dos mil quince dictada por el Tribunal Electoral de Oaxaca dentro del juicio para la protección de los derechos político electorales del

<sup>66</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1353-1358.

<sup>67</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015 incidente de suspensión, fojas 298- 303.

ciudadano JDC/31/2015. Fue notificado de oficio el Poder Ejecutivo de Oaxaca el doce de noviembre de dos mil quince.<sup>68</sup>

**19.** El nueve de noviembre de dos mil quince se dictó sentencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SX-JDC- 953/2015<sup>69</sup> por la Sala Regional de Xalapa, Tercera Circunscripción Plurinominal dependiente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de revocar la sentencia de ocho de octubre de dos mil quince del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, al considerar que éste no tiene competencia para resolver el asunto. Fue notificada a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca el nueve de noviembre de dos mil quince por estrados. Esta resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia dictada el nueve de diciembre de dos mil quince en los expedientes SUP-REC-896/2015 y SUP-REC-897/2015 acumulados.

**20. Acta de sesión extraordinaria de Cabildo de diez de noviembre de dos mil quince** (celebrada a las veinte horas en el recinto oficial),<sup>70</sup> convocada por seis de diez concejales,<sup>71</sup> con el objetivo de informar la apertura de nuevas cuentas bancarias con Clabe Bancaria Estandarizada y comunicar la importancia de notificar a la Secretaría de Finanzas.

**Pase de lista de asistencia.** Presentes: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca).

Faltaron: José Antonio Aragón Roldan (presidente Municipal), Olivia Salinas Pineda (regidora de obras públicas), Gualberto Gualdemar Cruz Venegas (regidor de turismo y desarrollo económico), Fernando Vázquez Vargas (regidor de salud y desarrollo social).

**Verificación del quórum legal e instalación legal de la sesión.** La secretaria municipal hizo constar que se encontraban seis de diez concejales

<sup>68</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015 incidente de suspensión, foja 311.

<sup>69</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1361-1371.

<sup>70</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1334- 1345.

<sup>71</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

integrantes del Cabildo, que a pesar de que fueron convocados<sup>72</sup> no se encuentran cuatro de los concejales, incluyendo al presidente Municipal quien debería de presidir la sesión de Cabildo. Por unanimidad de los seis concejales presentes se aprobó que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) presidiera la sesión de Cabildo y se declaró legalmente instalada la sesión de Cabildo.

**Lectura y aprobación del orden del día.** Se aprobó por unanimidad de los seis concejales presentes.

**Lectura y en su caso, aprobación del acta de sesión anterior e informe del cumplimiento de los acuerdos tomados.** El acta de sesión anterior fue aprobada por unanimidad de los seis concejales presentes. El síndico hacendario, David Jiménez García (síndico hacendario) informó la apertura de nuevas cuentas de banco con clave bancaria estandarizada (CLABE) y comunicó la importancia de notificar a la Secretaría de Finanzas.

#### **Análisis, discusión y en su caso aprobación de propuesta:**

- **Sobre el mecanismo de pago de las participaciones que en ingresos federales le corresponden a nuestro Municipio, que deberá regir por el periodo comprendido del primero de agosto al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal 2015.**

- **Sobre el cobro de los recursos por concepto de participaciones y aportaciones fiscales federales bajo la modalidad denominada Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI), durante el periodo del primero de agosto al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal 2015. 1 de agosto al 31 de diciembre de 2015.**

Por unanimidad de los seis concejales presentes se acordó:

- Se autoriza al Ayuntamiento para que durante el periodo de primero de agosto al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal 2015, se paguen las participaciones federales de forma quincenal, en partes iguales, los días quince y último de cada mes por concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para que efectúen en forma cuatrimestral, sin necesidad de previo aviso, el cálculo

---

<sup>72</sup> Si bien en el expediente no hay documentos que prueben que se llevó a cabo la convocatoria, la secretaria municipal dio fe de que así fue.

de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación. Asimismo se autoriza a dicha dependencia para que las diferencias calculadas sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y que efectúe los ajustes que considere oportunos dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

- Se autoriza a la Secretaría de Finanzas para que pague las Participaciones Municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se realice a través de cheques bancarios a las cuentas bancarias del Municipio:

Santander

- Ramo 28: número de cuenta 65505274754, CLABE 014610655052747540

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 65505274831, CLABE 014610655052748316

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 65505274876, CLABE 014610655052748769

- Se faculta a la Tesorería Municipal a emitir el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de Participaciones Municipales del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; el recibo deberá contener monto y concepto y formará parte de la contabilidad del Municipio.

- Se tendrán por recibidos a entera satisfacción los recursos pagados bajo el Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI) y que la Secretaría de Finanzas se encuentra obligada a entregar en las fechas establecidas en el calendario de pago.

**Clausura de la sesión.** Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) instruyó a Hugo Santiago Franco (síndico procurador) para que de manera conjunta con los integrantes de la comisión de hacienda notifiquen a la Secretaría de Finanzas los acuerdos de la presente sesión.

Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano) clausuró la sesión a las veintidós horas con quince minutos el

diez de noviembre de dos mil quince. Dio fe la secretaria municipal. Firmaron: Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo (regidor de transporte y desarrollo rural y urbano), Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Minerva González Ayuso (regidor de educación, cultura y deportes), y Fulgencio Estrada Vásquez (regidor de ecología y pesca). Así como Selene Guadalupe Hernández Robles (secretaria municipal).

**21.** Oficio SPM/SF/04/2015 de doce de noviembre de dos mil quince,<sup>73</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca y recibido por la Secretaría de Finanzas el doce de noviembre de dos mil quince. Se remite acta de Cabildo de diez de noviembre de dos mil quince y número de cuentas bancarias para pago de participaciones y aportaciones municipales:

Santander

- Ramo 28: número de cuenta 65505274754, CLABE 014610655052747540

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 65505274831, Clabe 014610655052748316

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 65505274876, Clabe 014610655052748769

Firmaron: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (Regidor De Hacienda), Abdías Isaí Alavés García (tesorero municipal).

**22.** Oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 de diecinueve de noviembre de dos mil quince,<sup>74</sup> en el que se atiende oficio SPM/SF/04/2015 de fecha doce de noviembre de dos mil quince, signado por el titular de la Dirección de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas.

La secretaria expresó que debido a que el doce de noviembre de dos mil quince fue notificada la suspensión concedida de la SCJN a favor del Municipio y la sentencia de nueve de noviembre SX-JDC-953/2015 de la Sala Regional de Xalapa, tercera circunscripción plurinominal dependiente del TEPJF, que indica que los acuerdos de veintinueve de julio de dos mil quince son válidos, la secretaria se dio por enterada de la nueva comisión de hacien-

<sup>73</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1317-1332.

<sup>74</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo II, fojas 1515- 1519.

da y realizó la ministración de los recursos al tesorero municipal vía cheque bancario.

Aclaró que hasta la segunda quincena de octubre se ha depositado a la cuenta señalada en el acta de Cabildo de dos de enero de dos mil quince, ya que Abdías Isaí Alavés García ha mantenido el cargo de tesorero municipal y que en la sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince no se señalaron cuentas bancarias.

Por último, dicha secretaría requirió copias certificadas de las convocatorias a las que se refiere el acta de sesión de Cabildo de diez de noviembre de dos mil quince; de lo contrario declaró que se tendrá por no presentado el escrito que se atiende y seguirá ministrando los recursos económicos vía cheque bancario por conducto del tesorero municipal Abdías Isaí Alavés García.

**22.** Oficio TES-2015/ 0478 de treinta de diciembre de dos mil quince,<sup>75</sup> en el que el tesorero municipal, Abdías Isaí Alavés García, solicita cheques de caja y la cancelación de cuentas a Antonio Velázquez Espinoza, gerente de la sucursal Puerto Escondido del Banco Mercantil: 0266996378, 0264214621, 0277680374, 0224049797, 0266996350, 0270573217, 0266996444, 0268426888, 0224049788, 0266996369, 0268924656, 0268426954, 0286565893, 0273456535, 0282063168, 0291708135, 0291708144.

#### NOVENO.—**Estudio de fondo.**

El Municipio actor señala en esencia, tanto en la demanda como en su ampliación, que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca vulnera los artículos 1o., 2o., 14, 16, 35, 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues retuvo las participaciones y aportaciones federales que le corresponden desde el tres de agosto de dos mil quince hasta el fin de ese año sin fundar ni motivar su actuación, lo que viola los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales. El actor alega que la retención consiste en no haberse pagado a través de la comisión de hacienda y las cuentas derivadas de la sesión de Cabildo del veintinueve de julio de dos mil quince.

A fin de analizar el planteamiento del Municipio actor, es menester retomar los precedentes resueltos por el Tribunal Pleno y esta Primera Sala

<sup>75</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, foja 95.

en torno al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, así como la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de hacienda municipal.<sup>76</sup>

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General establece un conjunto de previsiones que regulan las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, así como diversas garantías institucionales de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual es 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–, consistente en el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, de ahí que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Como precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco. Precedentes que han sido reiterados en diversos casos.

<sup>77</sup> Tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página, 1213, con registro digital: 163468, de rubro y texto siguiente: "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.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los

En concreto, en el tema que nos ocupa, esta Suprema Corte ha sostenido lo siguiente:

- Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

- Que el principio de libre administración de la hacienda municipal se consagra con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, satisfacer sus necesidades –en los términos que fijan las leyes– y para el cumplimiento de sus fines públicos, de modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo los Municipios 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.

- Que las participaciones y aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, no obstante ello, el principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que la integran –participaciones federales– y no sobre la totalidad de los mismos –aportaciones federales–.<sup>78</sup>

---

Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios 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 por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios."

<sup>78</sup> 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 siguientes: Jurisprudencia P./J. 5/2000 del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, con registro digital: 192331, de rubro y texto siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el

- Que las aportaciones federales son recursos preetiquetados 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 ello no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación 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.<sup>79</sup>

- Que el principio de ejercicio directo implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, incluyendo aquellos que no están

---

Poder Reformador de la Constitución 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 fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

Jurisprudencia P./J. 6/2000 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, con registro digital: 192330, de rubro y texto siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria."

<sup>79</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 del Tribunal Pleno publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, con registro digital: 192327, de rubro y texto siguiente: "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."

sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.<sup>80</sup>

- Que derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales<sup>81</sup> el cual consiste en que los 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.

- Que de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitucional, las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados, por lo 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.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, se desarrolló por el 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, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con registro digital: 179065, de rubro y texto siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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."

<sup>81</sup> 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 los 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.

<sup>82</sup> Se ha sostenido que, no obstante que el artículo 115 constitucional sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, por lo que resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, de modo que, el Municipio 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.

Por su parte, en cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal<sup>83</sup> que tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, esta Primera Sala ha sostenido en relación con las participaciones federales,<sup>84</sup> de acuerdo a su artículo 6,<sup>85</sup> lo siguiente:

- Que la Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

### <sup>83</sup> Ley de Coordinación Fiscal

**"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."

<sup>84</sup> Como precedentes se encuentran el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones y aportaciones federales, entre ellas, la controversia constitucional 105/2008 fallada por unanimidad de cinco votos en la sesión de diecinueve de octubre de dos mil once.

<sup>85</sup> **"Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"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.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"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.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

- Que la entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

- Que el retraso en la entrega de las 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.

- Que en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- Que las participaciones deberán cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

- Que las entidades federativas, a más tardar el quince 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. De igual forma, 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 referida secretaría.

- Que el incumplimiento a las obligaciones de información será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De igual manera, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9<sup>86</sup> señala que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables y que no podrán afectarse a fines específicos, ni retenerse,

---

<sup>86</sup> **Ley de Coordinación Fiscal**

**"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

salvo las correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4-A, fracción I,<sup>87</sup> respecto de las cuales podrán afectarse para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades y Municipios a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Por su parte, en el ámbito local, los artículos 29 y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca prevén que el Estado, para su régimen interior, se divide en Municipios Libres. Asimismo, el artículo 113, fracción II, de la Constitución Estatal establece el régimen de su hacienda.<sup>88</sup>

---

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."

#### <sup>87</sup> Ley de Coordinación Fiscal

"Artículo 4o.-A. La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

"I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"Los recursos que obtengan las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

"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."

#### <sup>88</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

"Artículo 29. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Pues bien, el punto de partida para el análisis de constitucionalidad de las alegadas retenciones de las participaciones y aportaciones federales Ramos III y IV realizadas a partir de la primera quincena de agosto de dos mil quince hasta finalizar el año por la Secretaría de Finanzas, es que en la sesión de dos de enero de dos mil quince se aprobaron las siguientes cuentas, a las cuales las Secretaría de Finanzas manifiesta haber transferido las participaciones y aportaciones federales Ramos III y IV hasta la segunda quincena de octubre:

---

"La elección de los Ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los Municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esta constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa podrán ser electos consecutivamente para un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Ninguno de los servidores públicos municipales mencionados en el párrafo anterior, cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante los dos periodos consecutivos, podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, pudiendo ser electos para el mismo cargo hasta por un periodo adicional

"Se reconoce la autonomía como la base de gobierno interno y organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."

**Artículo 113.** El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios Libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

"Los Municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del Artículo 59 de esta Constitución.

"Los Municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno.

"...

"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. Solo 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.

Banorte:

- Ramo 28: número de cuenta 0266996350, CLABE 072624002669963505

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 0266996369, CLABE / 072624002669963699

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 0266996378, CLABE 072624002669963783

En efecto, según lo dice en el oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 de diecinueve de noviembre de dos mil quince la Secretaría de Finanzas transfirió a las cuentas citadas las participaciones y aportaciones Ramos III y IV correspondientes hasta la segunda quincena de octubre. La cuestión a resolver es si esas cuentas fueron sustituidas legalmente mediante el acta de la sesión ordinaria de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince o en sesiones posteriores durante dos mil quince.

Esta Primera Sala estima que la **sesión ordinaria de Cabildo de veintinueve de julio** de dos mil quince llevada a cabo en el recinto **oficial** fue celebrada conforme a la Ley Orgánica Municipal vigente a la fecha de su celebración.<sup>89</sup> En primer lugar, en el expediente consta que la convocatoria expedida el veintisiete de julio de dos mil quince y firmada por el presidente

---

"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 Congreso del Estado la Cuenta Pública del año anterior a más tardar el último día hábil del mes de febrero, asimismo, entregarán a la Auditoría Superior del Estado los informes y demás información que le sean solicitados de acuerdo a lo establecido en las leyes.

"En el año que concluya su mandato, la presentarán al Congreso conforme a los plazos y procedimientos que se establezcan legalmente."

<sup>89</sup> Con posterioridad al veintinueve de julio de dos mil quince la Ley Orgánica Municipal ha sido objeto de reformas publicadas los días veintiuno de agosto de dos mil quince y treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

municipal fue recibida por seis de los diez integrantes del Cabildo.<sup>90</sup> Asimismo, en el acta se hace constar que asistieron los diez integrantes del Cabildo, por lo que hubo quórum legal de la mitad más uno.<sup>91</sup> Incluso suponiendo que el presidente municipal no hubiera estado presente, como alega en la controversia constitucional conexas 22/2016, sí se cumple con el quórum. En efecto, el presidente municipal alega en la controversia constitucional conexas 22/2016 que no estuvo presente en la sesión de Cabildo de San Pedro Mixtepec del veintinueve de julio de dos mil quince, pues fue invitado verbalmente a asistir a la sesión del Municipio vecino Santa María Colotepec, para lo cual exhibe copia del acta de sesión celebrada el mismo veintinueve de julio de dos mil quince de 10:00 a.m. a 3:30 p.m., en la que consta que estuvo presente a las 10:00 am, aunque no precisa a qué hora se fue de la sesión. De esta manera, si bien el acta de sesión de Cabildo del Municipio Santa María Colotepec genera dudas sobre si el presidente municipal estuvo o no presente en la sesión de veintinueve de julio de dos mil quince del Cabildo de San Pedro Mixtepec, no resulta imposible que haya estado presente a las 10:00 a.m. en la sesión de Cabildo de Santa María Colotepec y se haya trasladado a San Pedro Mixtepec para presidir la sesión del Cabildo de su Ayuntamiento a las 11:00 a.m. y a la cual había convocado.

Ahora bien, aun suponiendo que el presidente municipal de San Pedro Mixtepec no haya estado presente en la sesión de su Cabildo del veintinueve de julio de dos mil quince, su ausencia no invalida la sesión celebrada. Por un lado, porque como ya se dijo el quórum se satisfizo incluso si no estuvo presente. Además, porque la ausencia del presidente municipal no es un requisito indispensable para la legalidad de la sesión conforme a los precedentes controversias constitucionales 67/2014 y 17/2015. Si bien en estos precedentes el presidente municipal fue suplido por un regidor y el síndico respectivamente, y en el caso que nos ocupa se dice que fue el presidente municipal quien presidió la sesión –sobre lo que existe duda–, lo relevante es que la ausencia del presidente no invalida la sesión. Esta lógica atiende al tipo de requisito procedimental de que se trata, pues conforme a la doctrina de esta Suprema Corte hay vicios procedimentales que pueden ser subsanados y otros no, según la afectación que pueda generar en la conformación de la voluntad del

<sup>90</sup> Fojas 607 a 623 del expediente de la controversia constitucional 46/2015.

<sup>91</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

**"Artículo 48.** Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento.

"Estas sesiones, serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto."

cuerpo colectivo de que se trate.<sup>92</sup> De esta forma, si la función de presidir la sesión que cumple el presidente municipal puede ser suplida por alguno de los miembros del Cabildo,<sup>93</sup> entonces no hay razón para declarar la invalidez de la sesión.

Aunado a lo anterior, sí se cumplió con los requisitos de votación para el nombramiento de secretario. En efecto, ante la ausencia del secretario municipal fungió como tal la regidora de educación, cultura y deportes Minerva González Ayuso, lo cual fue aprobado por unanimidad de votos, lo que es conforme a nuestros precedentes controversias constitucionales 49/2011 y 67/2014.<sup>94</sup> Hecho lo anterior, se aprobó la propuesta de secretaria hecha por el regidor de turismo y desarrollo económico David Jiménez García, quien propuso a Selene Guadalupe Hernández Robles, por mayoría de siete votos. No es obstáculo a la legalidad de esta propuesta aprobada que se haya realizado por un Regidor, pues como también se dijo en el precedente controversia constitucional 67/2014, si bien los artículos 43, fracción XIX y 68, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal<sup>95</sup> prevén que es facultad del Ayuntamiento aprobar la remoción

<sup>92</sup> Es aplicable por analogía la tesis P. L/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

<sup>93</sup> La Ley Orgánica Municipal prevé la posibilidad de que el presidente municipal sea suplido en sus faltas temporales por los regidores, o en caso de cumplimiento de una comisión por quien designe. "**Artículo 73.** Los regidores, en unión del presidente y los síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento. Los regidores, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley."

"**Artículo 82.** El Ayuntamiento, con la aprobación de la mayoría de sus integrantes, podrá autorizar licencias a sus concejales, para ausentarse del desempeño del cargo.

Tratándose de ausencias por asuntos de mero trámite o por cumplimiento de alguna comisión, bastará la designación que haga el presidente municipal de un concejal para que desempeñe las funciones correspondientes.

"En todos los casos las licencias deberán solicitarse por escrito."

<sup>94</sup> Foja 81 de la sentencia.

<sup>95</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 43.** Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

"XIX. Aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero y responsable de la obra pública, a propuesta del presidente municipal."

"**Artículo 68.** El presidente municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento, con las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Proponer a consideración del Ayuntamiento para su aprobación los nombramientos del secretario, tesorero, responsable de la obra pública. Los demás servidores públicos serán nombrados directamente por el presidente municipal."

del tesorero municipal –entre otros funcionarios–, "a propuesta del presidente municipal", lo cierto es que el presidente municipal parece no haber estado presente. Asimismo, ya en su carácter de secretaria municipal, Selene Gualupe Hernández Robles certificó de nueva cuenta la existencia del quórum legal, manifestando que estaban presentes todos los integrantes del Cabildo.

Por otro lado, se cumplió con los requisitos para el cambio del orden del día. En efecto, la sesión fue convocada para tratar la propuesta y aprobación de un nuevo secretario municipal, que el presidente municipal rindiera el informe del estado que guardaba la hacienda municipal y el despacho de asuntos generales. Ahora bien, al tratarse de una sesión ordinaria que tiene por objeto atender los asuntos de la administración municipal, a diferencia de los sesiones extraordinarias en las que solo se puede tratar el asunto que motivó la sesión, es posible realizar el cambio del orden del día.<sup>96</sup> De hecho, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal en la sesión se aprueba el orden del día, que contendrá por lo menos, lectura y en su caso, aprobación del acta anterior y el informe del cumplimiento de los acuerdos tomados.<sup>97</sup>

De la misma forma, se cumplió con el requisito de votación calificada previsto en el artículo 47, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para los cambios de titulares de regidurías consistentes en nombrar síndico de hacienda a David Jiménez García, regidor de hacienda a Jesús Irving Mendoza Ramírez, regidor de turismo y desarrollo económico a Gualberto Gualdemar Cruz Venegas y regidor de salud y desarrollo social a Fernando Vázquez Vargas, pues fueron aprobados por mayoría de siete votos de los integrantes.<sup>98</sup> De acuerdo

#### <sup>96</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 46.** Las sesiones de Cabildo podrán ser:

"I. Ordinarias, aquellas que obligatoriamente deben llevarse a cabo cuando menos una vez a la semana para atender los asuntos de la administración municipal;

"II. Extraordinarias, aquellas que realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión; y

"III. Solemnes, aquellas que se revisten de un ceremonial especial.

"Las sesiones ordinarias y extraordinarias deben celebrarse en el recinto oficial o en el lugar que habilite o lo acuerde el Ayuntamiento con el voto calificado de sus integrantes, y las solemnes en el lugar que para tal efecto acuerde el Cabildo, por mayoría simple, mediante declaratoria oficial."

<sup>97</sup> "**Artículo 50.** Cada sesión del Cabildo tendrá el siguiente orden: Toma de lista, declaratoria del quórum, lectura y aprobación del orden del día. El orden del día contendrá por lo menos, lectura y en su caso, aprobación del acta anterior y el informe del cumplimiento de los acuerdos tomados.

"Inmediatamente después el secretario municipal, informará sobre el cumplimiento de los acuerdos de la sesión anterior, posteriormente se deliberarán los asuntos restantes del orden del día. Agotado este, se procederá a la clausura de la sesión y se levantará el acta correspondiente por duplicado."

#### <sup>98</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad

con el artículo 47 de la Ley Orgánica Municipal la votación por mayoría calificada es de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. El Ayuntamiento de San Pedro Mixtepec está compuesto por diez integrantes, por lo que las dos terceras partes equivale a 6.6 integrantes, y conforme a nuestro precedente controversia constitucional 67/2014 debe ajustarse a seis, pues no es posible dividir a los integrantes en fracciones.<sup>99</sup>

De igual manera, sí se cumplió con la votación simple para el cambio de los concejales que conforman la comisión de hacienda de acuerdo con el artículo 43, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica Municipal,<sup>100</sup> pues fue aprobado por mayoría de siete votos de los integrantes. Ahora bien, es ilegal el acuerdo consistente en que la comisión fuera presidida por el síndico hacendario David Jiménez García, pues si bien el artículo 56, último párrafo, de la citada ley prevé que el síndico hacendario sí conforma la comisión, ésta debe ser presidida por el presidente municipal. Asimismo, es ilegal la determinación de que el tesorero municipal conformara la comisión de hacienda, pues tampoco forma parte de la misma según el artículo 56, último párrafo.<sup>101</sup> Sin que la ilegalidad de estos acuerdos afecte la validez del acta.

---

mas uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"VII. Aprobar el cambio de titular de una regiduría en los términos de esta ley."

<sup>99</sup> Foja 79 de la sentencia.

<sup>100</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"Artículo 43. Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

"XXXVI. Designar las comisiones y los concejales que deberán integrarlas, presidiéndolas en su caso, los regidores de la materia."

<sup>101</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"Artículo 56. En la primera sesión ordinaria del primer año de gestión del Ayuntamiento y a propuesta del presidente municipal, se integrarán las comisiones que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos municipales, pudiendo ser de manera enunciativa y no limitativa las siguientes:

"I. Hacienda municipal;

"II. Gobernación y reglamentos;

"III. Seguridad pública y tránsito;

"IV. Salud pública y asistencia social;

"V. Obras públicas;

"VI. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y desarrollo urbano;

"VII. Educación pública, recreación y deportes;

"VIII. Comercios, mercados y restaurantes;

"IX. Bienes municipales y panteones;

"X. Rastro;

"XI. Ecología;

Asimismo, sí se cumplió con la votación calificada prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal<sup>102</sup> para acordar el pago quincenal en los días 15 y último de cada mes de los anticipos de las participaciones; el pago de las participaciones municipales, aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios mediante el Sistema de Pago Electrónico Interbancario, y autorizar al síndico procurador Hugo Santiago Franco y al síndico hacendario David Jiménez García para aperturar las nuevas cuentas bancarias e informar a la Secretaría de Finanzas los números de cuentas y claves interbancarias para que se depositen ahí los pagos por Participaciones Municipales, Fondo de Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, bajo la modalidad del Sistema de Pago Electrónico Interbancario. Hay que recalcar que en esta acta de Cabildo no se hicieron constar cuentas, claves interbancarias e instituciones financieras.

Finalmente, el acta de sesión está firmada por seis de los diez integrantes del Cabildo y por la secretaria del Municipio, la que conforme al artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca tiene la facultad de dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que con-

"XII. Espectáculos;

"XIII. Turismo;

"XIV. Vinos y licores;

"XV. Desarrollo rural y económico;

"XVI. De equidad de género;

"XVII. Limpia y disposiciones de residuos sólidos;

"XVIII. Gaceta Municipal y publicaciones;

"XIX. Transparencia y acceso a la información y

"XX. De asuntos indígenas, y

"XXI. Las demás que apruebe el Ayuntamiento.

**"La comisión de hacienda estará integrada por el presidente, el síndico o los síndicos y el regidor de Hacienda; será presidida por el presidente municipal. Las demás comisiones estarán presididas por el regidor de la materia."**

<sup>102</sup> **"Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"XVIII. Acordar el periodo de recepción de las participaciones y remitir a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo en los primeros diez días de iniciada la administración dicho acuerdo señalando en el mismo la clave interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia de las mismas, así como de los fondos de aportaciones que les corresponda."

tengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos.<sup>103</sup>

En conclusión, son válidos los acuerdos tomados en la sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince, salvo la designación del síndico hacendario como presidente de la comisión de hacienda y la integración del tesorero municipal en dicha Comisión, pues conforme al artículo 56, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal le corresponde presidirla al presidente municipal y no está integrada por el tesorero municipal. Ahora bien, la ilegalidad de estos acuerdos no afecta la validez del acta. Además, es necesario recalcar que en la citada sesión de Cabildo no se aprobaron cuentas, claves interbancarias e institución financiera para hacer la transferencia por el Sistema de Pago Electrónico Interbancario, sino que se acordó que el síndico hacendario abriría las cuentas y se las notificaría a la Secretaría de Finanzas.

En esa tesitura, ahora toca analizar cuándo le fueron notificados a la Secretaría de Finanzas las cuentas bancarias, claves interbancarias e institución financiera a las que debieron hacerse las transferencias, bajo la moda-

---

<sup>103</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 92.** El secretario municipal tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Tener a su cargo el archivo del Municipio, observado la ley de la materia;

"II. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

"III. Asistir a las sesiones del Cabildo con voz, pero sin voto; y elaborar las actas correspondientes;

"IV. Dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos;

"V. Llevar y conservar los libros de actas, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

"VI. Expedir constancias de origen y de vecindad que le sean solicitadas, previa acreditación indubitable de la misma;

"VII. Comunicar a los agentes municipales y de policía los acuerdos del Cabildo y las órdenes del presidente municipal;

"VIII. Coordinar la elaboración de los informes anuales del presidente municipal, en caso de que no exista una dependencia a la cual el reglamento interior de la administración pública municipal le confiera esta atribución;

"IX. Auxiliar al síndico municipal en la elaboración del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como en su actualización;

"X. Ejecutar los programas que le correspondan, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo y en el reglamento interior de la administración pública municipal;

"XI. Compilar las leyes, bandos de policía y gobierno, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones normativas relativas a la administración pública municipal y paramunicipal, así como el Periódico Oficial del Gobierno del Estado cuando contenga disposiciones relacionadas con el Municipio; y

"XII. Las demás que establezca esta ley, los reglamentos municipales y las que acuerde el Ayuntamiento."

lidad del Sistema de Pago Electrónico Interbancario. Según las constancias que hay en el expediente, mediante Oficio SPM/SF/01/2015 de veintidós de septiembre de dos mil quince<sup>104</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca, recibido en la Secretaría de Finanzas el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, se solicitó que de conformidad con el acta de sesión de veintinueve de julio de dos mil quince girara las instrucciones necesarias para que, por medio de cheques bancarios se pudiera realizar el cobro de las participaciones fiscales federales, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a partir de la segunda quincena del mes de septiembre de acuerdo al calendario del ejercicio fiscal de dos mil quince. Este oficio lo firmaron: Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Abdías Isaí Alavés García (tesorero municipal).

Unos días después, el veintinueve de septiembre de dos mil quince, mediante Oficio SPM/SF/02/2015<sup>105</sup> dirigido a Enrique Arnaud Viñas, secretario de finanzas del Estado de Oaxaca, recibido en la Secretaría de Finanzas el treinta de septiembre de dos mil quince, se notificaron las cuentas y se solicita el pago por cheque a la Secretaría de Finanzas. Este oficio lo firmaron Hugo Santiago Franco (síndico procurador), David Jiménez García (síndico hacendario), Jesús Irving Mendoza Ramírez (regidor de hacienda), Abdías Isaí Alavés García (tesorero municipal).

**Como podemos ver, el día treinta de septiembre de dos mil quince se notificó a la Secretaría de Finanzas el Oficio de veintinueve de septiembre de dos mil quince, en el que se le informan las cuentas y se solicita el pago por cheque a la Secretaría de Finanzas. Ahora bien, la Secretaría de Finanzas no estaba obligada a hacer el pago al tesorero municipal por medio de cheque, pues la autorización que dio el Cabildo por mayoría calificada en la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince fue para que se hiciera bajo la modalidad del sistema de pago electrónico Interbancario, para lo cual debían haberse abierto cuentas, claves interbancarias y señalar instituciones financieras, todo lo cual debía precisarse en un acta de Cabildo posterior. En efecto, conforme al artículo 8, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, la clave interbancaria, el número de referencia de la cuenta e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia**

<sup>104</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 142-149.

<sup>105</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 151-160.

debe constar en el acta de Cabildo.<sup>106</sup> De esta manera, la falta de un acuerdo del Cabildo en el que autorizara solicitar el pago por medio de cheque o que previera las cuentas, claves interbancarias e instituciones financieras eximia a la Secretaría de Finanzas de hacer el pago al tesorero municipal a través de cheque o la transferencia a las cuentas bancarias hasta en tanto tuviera las claves interbancarias. Por tanto, son legales las transferencias hechas por la Secretaría de Finanzas de las participaciones y aportaciones federales Fondos III y IV correspondientes a agosto y septiembre, a las cuentas autorizadas en el acta de Cabildo de dos de enero de dos mil quince.

<sup>106</sup> **Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 8.** Las Participaciones que correspondan a los Municipios, resultantes de los fondos que establece la presente ley, se calcularán y distribuirán por conducto de la Secretaría con base en las disposiciones que al efecto establezca la Legislatura del Estado.

"De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Coordinación, la secretaría enterará las participaciones a los Municipios de acuerdo a lo siguiente:

"I. En forma mensual dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se reciban de la Federación, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

"Con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivos que realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación, la secretaría efectuará los ajustes a los Municipios; los cuales serán liquidados dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

"II. En concepto de anticipos a cuenta de participaciones los días 15 y último de cada mes en partes iguales, cuando el Municipio autorice a la secretaría, mediante petición expresa a través de acta de Cabildo aprobada por mayoría de sus integrantes formulada exclusivamente para estos efectos.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

"El monto quincenal que se liquidará a cada Municipio en concepto de anticipo a cuenta de participaciones se calculará tomando como base el 90% de los montos estimados en el decreto y se distribuirá de acuerdo con los factores de distribución señalados en el propio decreto.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

"Los Municipios que soliciten el pago de sus participaciones en forma quincenal bajo los términos antes señalados, deberán autorizar a la secretaría en el mismo acuerdo de Cabildo, que ésta efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisoriamente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación. Las diferencias calculadas bajo este mecanismo, serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, P.O. 29 de diciembre de 2008)

"La participación que corresponde a los Municipios, resultantes del fondo establecido en el artículo 7A de la presente ley; se enterará conjuntamente con el pago de participaciones más cercano a la fecha en el que el Estado reciba de la Federación el citado fondo. Por lo que corresponde

Así, ahora toca analizar la legalidad de las sesiones ordinaria del siete y extraordinaria del diez, ambas de octubre de dos mil quince, las que constituyen nuevos actos de voluntad del Cabildo. Esta Primera Sala estima que las sesiones de Cabildo de siete y diez de octubre de dos mil quince fueron celebradas conforme a la Ley Orgánica Municipal vigente en las fechas que se celebraron.

Esta Primera Sala estima que la **sesión ordinaria de Cabildo de siete de octubre de dos mil quince** llevada a cabo en el recinto oficial fue celebrada conforme a la Ley Orgánica Municipal vigente en la fecha que se celebró. Según se advierte de lo asentado en el acta, los seis concejales del Cabildo convocaron a una sesión ordinaria ante la omisión del presidente de hacerlo, situación que es conforme al precedente controversia constitucional 67/2014. Si bien en el expediente no obra constancia de los escritos de convocatoria, el acta de Cabildo firmada por la secretaria con fe pública asienta que seis de los concejales emitieron la convocatoria entregada en oficialía de partes de la presidencia municipal y por medio de notificación en los estrados del palacio municipal,<sup>107</sup> ante la situación de que el presidente municipal –según narraron– omitió convocar a sesiones a pesar de haber sido requerido mediante oficios.

Además, del acta se desprende que estuvieron presentes los concejales Hugo Santiago Franco, síndico procurador; David Jiménez García, síndico hacendario; Jesús Irving Mandoza Ramírez, regidor de hacienda; Minerva González Ayuso, regidora de educación, cultura y deportes; Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo, regidor de transporte y desarrollo rural y urbano y Fulgencio Estada Vásquez, regidor de ecología y pesca, los cuales pasaron asistencia. La asistencia de seis concejales representa la mitad más uno de los diez con-

---

al fondo establecido en el artículo, 7B, éste se enterará en el mes siguiente al cual se realice la recaudación del impuesto.

"El retraso en la entrega ocasionará el pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para la liquidación a plazos de las contribuciones federales.

"Recepcionados los montos por los Municipios, estos deberán registrarlos como ingresos propios y remitir el recibo oficial correspondiente en un plazo máximo de diez días contados a partir de su recepción a la secretaria.

**"Para efectos de recepción de los ingresos regulados en la presente ley, los Municipios señalaran a la Secretaría de Finanzas en el acta de Cabildo a que alude la fracción II del presente artículo, la clabe interbancaria, número de referencia de la cuenta e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia."**

<sup>107</sup> En un supuesto similar reconocimos la validez de la convocatoria en la controversia constitucional 17/2015.

cejales que integran el Ayuntamiento, por lo que en términos del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal<sup>108</sup> existió quórum legal para celebrar la sesión.

Ahora bien, en el acta de Cabildo se asentó que ante la ausencia del presidente municipal, Hugo Santiago Franco, síndico procurador propuso ante los miembros del Ayuntamiento que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo, regidor de transporte y desarrollo rural y urbano, presidiera la sesión de Cabildo. Tal propuesta fue sometida a votación la cual, según se desprende del acta, fue aprobada por mayoría de seis de los integrantes. Conforme al artículo 73, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal vigente a la fecha de celebración de la sesión,<sup>109</sup> los regidores tienen la facultad de suplir al presidente en sus faltas temporales y se trata de un acuerdo tomado por la mayoría de los miembros del Cabildo, por lo que en términos del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal<sup>110</sup> se considera válido. Además, como ya se ha mencionado al analizar la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince, la sustitución del presidente por algún regidor es acorde con nuestros precedentes. Posteriormente, se aprobó la orden del día por mayoría de seis de los integrantes.

Por otro lado, a propuesta del presidente suplente se ratificó, por mayoría de seis votos de los integrantes, a Selene Guadalupe Hernández Robles como secretaria, por lo que se cumplió con la votación de mayoría simple prevista en el artículo 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>111</sup>

Asimismo, por mayoría calificada de seis de los integrantes previsto en la Ley Orgánica en el artículo 47, fracción VII,<sup>112</sup> —como ya se ha explicado en el

<sup>108</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 48.** Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento.

"Estas sesiones, serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto."

<sup>109</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 73.** Los regidores, en unión del presidente y los síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento. Los regidores, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley."

<sup>110</sup> "**Artículo 53.** Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento."

<sup>111</sup> "**Artículo 43.** Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

"XIX. Aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero y responsable de la obra pública, a propuesta del presidente municipal."

<sup>112</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad

caso que nos ocupa la mayoría simple y la mayoría calificada coinciden en seis integrantes- se ratificó el cambio de titulares de sindicaturas y regidurías, consistentes en nombrar síndico de hacienda a David Jiménez García, regidor de hacienda a Jesús Irving Mendoza Ramírez, regidor de turismo y desarrollo económico a Gualberto Gualdemar Cruz Venegas y regidor de salud y desarrollo social a Fernando Vázquez Vargas.

Aunado a lo anterior, por mayoría de seis votos se ratificó el cambio de los integrantes de la comisión de hacienda de la siguiente manera: David Jiménez García, síndico hacendario como presidente la Comisión, Jesús Irving Mendoza, regidor de hacienda y Abdías Isaí Alavéz García, tesorero municipal. Ahora bien, es ilegal el acuerdo consistente en que la Comisión fuera presidida por el síndico hacendario David Jiménez García, pues si bien el artículo 56, último párrafo, de la citada ley prevé que el síndico hacendario sí conforma la comisión, ésta debe ser presidida por el presidente municipal. Asimismo, es ilegal la determinación de que el tesorero municipal conformara la comisión de hacienda, pues tampoco forma parte de la misma según el artículo 56, último párrafo, de la ley.<sup>113</sup> Sin que la ilegalidad de estos acuerdos afecte la validez del acta.

---

más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"VII. Aprobar el cambio de titular de una regiduría en los términos de esta ley."

<sup>113</sup> **"Artículo 56.** En la primera sesión ordinaria del primer año de gestión del Ayuntamiento y a propuesta del presidente municipal, se integrarán las comisiones que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos municipales, pudiendo ser de manera enunciativa y no limitativa las siguientes:

"I. Hacienda municipal;

"II. Gobernación y reglamentos;

"III. Seguridad pública y tránsito;

"IV. Salud pública y asistencia social;

"V. Obras públicas;

"VI. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y desarrollo urbano;

"VII. Educación pública, recreación y deportes;

"VIII. Comercios, mercados y restaurantes;

"IX. Bienes municipales y panteones;

"X. Rastro;

"XI. Ecología;

"XII. Espectáculos;

"XIII. Turismo;

"XIV. Vinos y licores;

"XV. Desarrollo rural y económico;

"XVI. De equidad de género;

"XVII. Limpia y disposiciones de residuos sólidos;

En cuanto al resto de los acuerdos relativos al mecanismo de pago de participaciones se advierte que todos fueron aprobados por mayoría calificada de seis votos de los integrantes prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>114</sup> En primer lugar, autorizaron al Ayuntamiento para que durante el periodo comprendido del primero de octubre al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince el pago de participaciones federales sea quincenal en partes iguales, los días quince y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones; autorizaron a la Secretaría de Finanzas del Ejecutivo Local para que sin necesidad de previo aviso efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación; autorizaron a la misma Secretaría para que las diferencias calculadas sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y efectúe los ajustes que considere oportunos dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

Asimismo, se autorizó por mayoría calificada de seis votos de los integrantes del Ayuntamiento prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal que la Secretaría de Finanzas pague las Participaciones Municipales, las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, a través de cheques bancarios a las siguientes cuentas bancarias del Municipio:

---

"XVIII. Gaceta Municipal y publicaciones;

"XIX. Transparencia y acceso a la información y

"XX. De asuntos indígenas, y

"XXI. Las demás que apruebe el Ayuntamiento.

**"La comisión de hacienda estará integrada por el presidente, el síndico o los síndicos y el regidor de hacienda; será presidida por el presidente municipal. Las demás comisiones estarán presididas por el regidor de la materia."**

<sup>114</sup> **Ley Orgánica Municipal**

**"Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad mas uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"XVIII. Acordar el periodo de recepción de las participaciones y remitir a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo en los primeros diez días de iniciada la administración dicho acuerdo señalando en el mismo la clave interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia de las mismas, así como de los fondos de aportaciones que les corresponda."

Cooperativa Acreimex S. C. de A. P. de R. L. de C. V.

- Ramo 28: número de cuenta 00707927
- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 00707929
- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 00707933

De la misma manera, es válido el acuerdo consistente en facultar a la Tesorería Municipal a emitir el comprobante fiscal digital por Internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de participaciones municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, pues se trata de una facultad del tesorero municipal prevista en el artículo 95, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>115</sup>

Finalmente, el acta de sesión está firmada por todos los concejales que estuvieron presentes y por la secretaria del Municipio, la que conforme al artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

**"Artículo 95.** Son atribuciones del tesorero municipal:

"I. Administrar la hacienda pública municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables y coordinar la política fiscal del Ayuntamiento;

"II. Recaudar los impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con las disposiciones fiscales respectivas.

"Expedir el comprobante fiscal digital a favor del Gobierno del Estado de Oaxaca en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de las participaciones, aportaciones y demás recursos federales aprobados en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación a favor del Municipio."

<sup>116</sup> **"Artículo 92.** El secretario municipal tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Tener a su cargo el archivo del Municipio, observado la ley de la materia;

"II. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

"III. Asistir a las sesiones del Cabildo con voz, pero sin voto; y elaborar las actas correspondientes;

"IV. Dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos;

"V. Llevar y conservar los libros de actas, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

"VI. Expedir constancias de origen y de vecindad que le sean solicitadas, previa acreditación indubitable de la misma;

"VII. Comunicar a los agentes municipales y de policía los acuerdos del Cabildo y las órdenes del presidente municipal;

"VIII. Coordinar la elaboración de los informes anuales del presidente municipal, en caso de que no exista una dependencia a la cual el reglamento interior de la administración pública municipal le confiera esta atribución;

tiene la facultad de dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos.

Por otro lado, esta Primera Sala considera que la **sesión extraordinaria de Cabildo de diez de octubre de dos mil quince** llevada a cabo en el recinto oficial,<sup>117</sup> fue celebrada conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca vigente a la fecha de su celebración. En el acta se hace constar el carácter urgente de la sesión, por lo que en términos del artículo 46, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal,<sup>118</sup> se trata de una sesión extraordinaria en la que se debe resolver exclusivamente el asunto único motivo de la sesión. Es decir, ratificar en hechos nuevos los acuerdos del acta de veintinueve de julio de dos mil quince y del acta de sesión ordinaria de Cabildo de siete de octubre de dos mil quince, como ocurrió en el presente caso.

Según se advierte de lo asentado en el acta, los seis concejales del Cabildo convocaron a una sesión extraordinaria ante la omisión del presidente de hacerlo, situación que es conforme al precedente controversia constitucional 67/2014. Si bien en el expediente no obra constancia de los escritos de convocatoria, el acta de Cabildo firmada por la secretaria con fe pública asienta que seis de los concejales emitieron la convocatoria entregada en oficialía de partes de la presidencia municipal y, por medio de notificación

"IX. Auxiliar al síndico municipal en la elaboración del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como en su actualización;

"X. Ejecutar los programas que le correspondan, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo y en el reglamento interior de la administración pública municipal;

"XI. Compilar las leyes, bandos de policía y gobierno, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones normativas relativas a la administración pública municipal y paramunicipal, así como el Periódico Oficial del Gobierno del Estado cuando contenga disposiciones relacionadas con el Municipio; y

"XII. Las demás que establezca esta ley, los reglamentos municipales y las que acuerde el Ayuntamiento."

<sup>117</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 49.** Las sesiones ordinarias y extraordinarias deben celebrarse en el recinto oficial y las solemnes, en el lugar que para tal efecto acuerde el Cabildo, por mayoría simple, mediante declaratoria oficial. En casos especiales y previo acuerdo podrán también celebrarse en otro lugar que previamente sea declarado por el propio Cabildo, como lugar oficial para celebrar la sesión."

<sup>118</sup> "**Artículo 46.** Las sesiones de Cabildo podrán ser:

"...

"II. Extraordinarias, aquellas que realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión."

en los estrados del palacio municipal,<sup>119</sup> ante la situación de que el presidente municipal –según narran– omitió convocar a sesiones a pesar de haber sido requerido mediante oficios.

Además, en el acta se hace constar la asistencia de seis de los diez concejales, es decir que la sesión se celebró con quórum legal de la mitad más uno conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal.<sup>120</sup> Asimismo, debido a que el presidente municipal no se encontraba presente para presidir la sesión de Cabildo, por unanimidad de los seis concejales presentes se aprobó que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo, regidor de transporte y desarrollo rural y urbano, presidiera la misma. Conforme al artículo 73, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal vigente a la fecha de celebración de la sesión<sup>121</sup> los regidores tienen la facultad de suplir al presidente en sus faltas temporales, además se trata de un acuerdo tomado por unanimidad de los miembros presentes del Cabildo, por lo que en términos del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal es válido.<sup>122</sup> Y como ya se ha mencionado al analizar la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince, la sustitución del presidente por algún regidor es acorde con nuestros precedentes. Posteriormente, se aprobó la orden del día por unanimidad de los seis concejales presentes.

Respecto a la ratificación de los acuerdos de las sesiones de Cabildo de veintinueve de julio y siete de octubre de dos mil quince, primero se ratificó el nombramiento de Selene Guadalupe Hernández Robles como secretaria municipal por mayoría simple de seis votos de los integrantes del Ayuntamiento como lo requiere el artículo 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>123</sup>

<sup>119</sup> En un supuesto similar reconocimos la validez de la convocatoria en la controversia constitucional 17/2015.

<sup>120</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 48.** Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento.

"Estas sesiones, serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto."

<sup>121</sup> "**Artículo 73.** Los regidores, en unión del presidente y los síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento. Los regidores, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley."

<sup>122</sup> "**Artículo 53.** Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento."

<sup>123</sup> "**Artículo 43.** Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

Por otro lado, se ratificó por mayoría calificada de seis de integrantes del Ayuntamiento, prevista en el artículo 47, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal,<sup>124</sup> el cambio de titulares de sindicaturas y regidurías, consistentes en nombrar síndico de hacienda a David Jiménez García, regidor de hacienda a Jesús Irving Mendoza Ramírez, regidor de turismo y desarrollo económico a Gualberto Gualdemar Cruz Venegas y regidor de salud y desarrollo social a Fernando Vázquez Vargas.

Aunado a lo anterior, por mayoría de seis votos de los concejales se ratificó el cambio de los integrantes de la comisión de hacienda de la siguiente manera: David Jiménez García, síndico hacendario como presidente la comisión, Jesús Irving Mendoza, regidor de hacienda y Abdías Isaí Alavéz García, tesorero municipal. Ahora bien, es ilegal el acuerdo consistente en que la comisión fuera presidida por el síndico hacendario David Jiménez García, pues si bien el artículo 56, último párrafo, de la citada ley prevé que el síndico hacendario sí conforma la comisión, ésta debe ser presidida por el presidente municipal. Asimismo, es ilegal la determinación de que el tesorero municipal conformara la comisión de hacienda, pues tampoco forma parte de la misma según el artículo 56, último párrafo, de la ley.<sup>125</sup> Sin que la ilegalidad de estos últimos acuerdos afecte la validez del acta.

---

"XIX. Aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero y responsable de la obra pública, a propuesta del presidente municipal."

<sup>124</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"VII. Aprobar el cambio de titular de una regiduría en los términos de esta ley."

<sup>125</sup> "**Artículo 56.** En la primera sesión ordinaria del primer año de gestión del Ayuntamiento y a propuesta del presidente municipal, se integrarán las comisiones que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos municipales, pudiendo ser de manera enunciativa y no limitativa las siguientes:

"I. Hacienda municipal;

"II. Gobernación y reglamentos;

"III. Seguridad pública y tránsito;

"IV. Salud pública y asistencia social;

"V. Obras públicas;

"VI. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y desarrollo urbano;

"VII. Educación pública, recreación y deportes;

"VIII. Comercios, mercados y restaurantes;

"IX. Bienes municipales y panteones;

"X. Rastro;

"XI. Ecología;

En cuanto al resto de los acuerdos relativos al mecanismo de pago de participaciones se advierte que todos fueron aprobados por mayoría calificada de seis votos de los integrantes del Ayuntamiento prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>126</sup> En primer lugar, autorizaron al Ayuntamiento para que durante el periodo comprendido del primero de octubre al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince el pago de participaciones federales sea quincenal en partes iguales, los días quince y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones; autorizaron a la Secretaría de Finanzas del Ejecutivo Local para que sin necesidad de previo aviso efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación; autorizaron a la misma Secretaría para que las diferencias calculadas sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y efectúe los ajustes que considere oportunos dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

Asimismo, se autorizó por mayoría calificada de seis votos de los integrantes del Ayuntamiento prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley

"XII. Espectáculos;

"XIII. Turismo;

"XIV. Vinos y licores;

"XV. Desarrollo rural y económico;

"XVI. De equidad de género;

"XVII. Limpia y disposiciones de residuos sólidos;

"XVIII. Gaceta municipal y publicaciones;

"XIX. Transparencia y acceso a la información y

"XX. De asuntos indígenas, y

"XXI. Las demás que apruebe el Ayuntamiento.

**"La comisión de hacienda estará integrada por el presidente, el Síndico o los Síndicos y el regidor de hacienda; será presidida por el presidente municipal. Las demás comisiones estarán presididas por el regidor de la materia."**

<sup>126</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

**"Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad mas uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"XVIII. Acordar el periodo de recepción de las participaciones y remitir a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo en los primeros diez días de iniciada la administración dicho acuerdo señalando en el mismo la clabe interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia de las mismas, así como de los Fondos de Aportaciones que les corresponda."

Orgánica Municipal<sup>127</sup> que la Secretaría de Finanzas realice los pagos de participaciones y aportaciones bajo la modalidad de cheques bancarios, a las cuentas bancarias siguientes:

Cooperativa Acreimex S. C. de A. P. de R. L. de C. V.

- Ramo 28: número de cuenta 00707927
- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 00707929
- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 00707933

De igual forma, es válido el acuerdo consistente en facultar a la Tesorería Municipal a emitir el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de Participaciones Municipales, pues se trata de una facultad del tesorero municipal prevista en el artículo 95, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>128</sup>

Finalmente, el acta de sesión está firmada por todos los concejales presentes y por la secretaria del Municipio, la que conforme al artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,<sup>129</sup> tiene la facultad

---

<sup>127</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"XVIII. Acordar el periodo de recepción de las participaciones y remitir a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo en los primeros diez días de iniciada la administración dicho acuerdo señalando en el mismo la clave interbancaria, número de referencia de la cuenta productiva específica e institución financiera a la cual debe realizarse la transferencia de las mismas, así como de los fondos de aportaciones que les corresponda."

<sup>128</sup> "**Artículo 95.** Son atribuciones del tesorero municipal:

"I. Administrar la hacienda pública municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables y coordinar la política fiscal del Ayuntamiento;

"II. Recaudar los impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con las disposiciones fiscales respectivas.

"Expedir el comprobante fiscal digital a favor del Gobierno del Estado de Oaxaca en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de las participaciones, aportaciones y demás recursos federales aprobados en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación a favor del Municipio."

<sup>129</sup> **Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 92.** El secretario municipal tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Tener a su cargo el archivo del Municipio, observado la ley de la materia;

de dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos.

De esta manera, las actas y los acuerdos tomados en las sesiones de Cabildo de siete y diez de octubre de dos mil quince son válidos, salvo los consistentes en que el síndico de hacienda presidiría la comisión de hacienda y la integración de tesorero municipal a la misma, sin que su ilegalidad afecte la validez del acta. Así, los acuerdos válidos son vinculantes para la Secretaría de Finanzas desde el doce de octubre en que recibió el Oficio SPM/SF/03/2015 de diez de octubre de dos mil quince. Por tanto, es inconstitucional el pago hecho a las cuentas señaladas en el acta de sesión del dos de enero de dos mil quince que se sustenta mediante oficios SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince, mediante los cuales la Secretaría de Finanzas le informa a Hugo Santiago López en su carácter de síndico procurador, David Jiménez García en su carácter de síndico hacendario, Jesús Irving Mendoza Ramírez en su carácter de regidor de hacienda y Abdías Isaí Alavés García en su carácter de tesorero municipal, que con base en la sentencia de ocho de octubre de dos mil quince del Tribunal Electoral de Oaxaca considera

---

"II. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

"III. Asistir a las sesiones del Cabildo con voz, pero sin voto; y elaborar las actas correspondientes;

"IV. Dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos;

"V. Llevar y conservar los libros de actas, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

"VI. Expedir constancias de origen y de vecindad que le sean solicitadas, previa acreditación indubitable de la misma;

"VII. Comunicar a los agentes municipales y de policía los acuerdos del Cabildo y las órdenes del presidente municipal;

"VIII. Coordinar la elaboración de los informes anuales del presidente municipal, en caso de que no exista una dependencia a la cual el reglamento interior de la administración pública municipal le confiera esta atribución;

"IX. Auxiliar al síndico municipal en la elaboración del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como en su actualización;

"X. Ejecutar los programas que le correspondan, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo y en el reglamento interior de la administración pública municipal;

"XI. Compilar las leyes, bandos de policía y gobierno, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones normativas relativas a la administración pública municipal y paramunicipal, así como el Periódico Oficial del Gobierno del Estado cuando contenga disposiciones relacionadas con el Municipio; y

"XII. Las demás que establezca esta ley, los reglamentos municipales y las que acuerde el Ayuntamiento."

nula la sesión del Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince. Esto es así, pues a las fechas de emisión de los oficios citados, el Municipio ya había celebrado las sesiones válidas de siete y diez de octubre de dos mil quince, en las que hacen constar las cuentas y solicitan el pago a través de cheque.

En otras palabras, aun cuando el ocho de octubre de dos mil quince el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/31/2015,<sup>130</sup> en el sentido de declarar nula el acta de sesión de Cabildo de veintinueve de julio de dos mil quince,<sup>131</sup> para el día doce de octubre la Secretaría de Finanzas estaba vinculada conforme a las actas de sesiones de Cabildo del siete y diez de octubre de dos mil quince a entregar los recursos por medio de cheque al tesorero municipal,<sup>132</sup> pues cumplen con los requisitos legales para su validez y constituyen nuevas manifestaciones de voluntad del Cabildo que no fueron invalidadas por el Tribunal Electoral de Oaxaca.<sup>133</sup> Por tanto, la Secretaría de Finanzas estaba obligada a hacer el pago al tesorero municipal a través de cheque a partir de la primera quincena de octubre, de las participaciones federales, pagaderas al día quince y treinta y uno de ese mes, así como de las aportaciones federales, Fondos III y IV, pagaderos al día tres de noviembre.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, fojas 1115- 1132.

<sup>131</sup> Esta sentencia fue notificada a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca el doce de octubre de dos mil quince. Véase el expediente de la controversia constitucional 46/2015, tomo I, foja 1135.

<sup>132</sup> **Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec, Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2015**

"**Artículo 234.** Son facultades del tesorero municipal para efectos de la presente ley

"...

"VII. Recaudar todos los ingresos propios del gobierno municipal, así como las participaciones y aportaciones federales en los términos de las leyes y convenios de coordinación respectivos, e imponer y condonar sanciones administrativas y otorgar devoluciones pagadas indebidamente, así como reducir gravámenes."

**Ley Orgánica Municipal**

"**Artículo 95.** Son atribuciones del tesorero municipal:

"...

"II. Recaudar los impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con las disposiciones fiscales respectivas.

"Expedir el comprobante fiscal digital a favor del Gobierno del Estado de Oaxaca en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de las participaciones, aportaciones y demás recursos federales aprobados en el Decreto de presupuesto de egresos de la Federación a favor del Municipio."

<sup>133</sup> Esto es así, aun cuando en las citadas actas se diga que se ratifican los acuerdos de la sesión del veintinueve de julio de dos mil quince, pues se trata de un nuevo procedimiento para la conformación de la voluntad del Cabildo.

<sup>134</sup> Así se prevé en el 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 2015, publicado en el Periódico Oficial el 31 de enero de 2015.

En consecuencia, **se declara la invalidez de los citados oficios.**

**De esta manera, se concluye que los pagos de las participaciones de la primera y segunda quincena de octubre y aportaciones federales Fondos III y IV del mes de octubre por vía de transferencia bancaria a las cuentas señaladas en el acta de sesión de Cabildo de dos de enero de dos mil quince son inconstitucionales, pues conforme a la sesiones de Cabildo del siete y diez de octubre de dos mil quince –que no fueron invalidadas– debieron haberse hecho vía cheque bancario al tesorero municipal.**

Por último, corresponde analizar el **acta de la sesión de Cabildo del diez de noviembre de dos mil quince** para determinar la legalidad de los pagos hechos a través de cheque al tesorero municipal a partir de la primera quincena de noviembre, como manifiesta haber hecho la Secretaría de Finanzas en el oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 de diecinueve de noviembre de dos mil quince. Esta Primera Sala estima que la sesión extraordinaria de Cabildo de diez de noviembre de dos mil quince llevada a cabo en el recinto oficial,<sup>135</sup> fue celebrada conforme a la Ley Orgánica Municipal vigente a la fecha de su celebración.

Si bien en el expediente no obra constancia de los escritos de convocatoria, en el acta suscrita y firmada por la secretaria con fe pública se hace constar que la convocatoria para dicha sesión fue realizada por seis de diez concejales a través de notificación por estrados en el palacio municipal y divulgada en lugares públicos del Municipio. Del acta se desprende que ante la omisión del presidente de convocar a sesión y por tratarse de un caso urgente, los concejales convocaron a sesión extraordinaria de conformidad con el artículo 46, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>136</sup> En esta sesión los concejales se

<sup>135</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 49.** Las sesiones ordinarias y extraordinarias deben celebrarse en el recinto oficial y las solemnes, en el lugar que para tal efecto acuerde el Cabildo, por mayoría simple, mediante declaratoria oficial. En casos especiales y previo acuerdo podrán también celebrarse en otro lugar que previamente sea declarado por el propio Cabildo, como lugar oficial para celebrar la sesión."

<sup>136</sup> "**Artículo 46.** Las sesiones de Cabildo podrán ser:

"I. Ordinarias, aquellas que obligatoriamente deben llevarse a cabo cuando menos una vez a la semana para atender los asuntos de la administración municipal;

"II. Extraordinarias, aquellas que realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión; y

"III. Solemnes, aquellas que se revisten de un ceremonial especial.

"Las sesiones ordinarias y extraordinarias deben celebrarse en el recinto oficial o en el lugar que habilite o lo acuerde el Ayuntamiento con el voto calificado de sus integrantes, y las solemnes en el lugar que para tal efecto acuerde el Cabildo, por mayoría simple, mediante declaratoria oficial."

limitaron a acordar sobre el mecanismo de cobro y pago de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio relativas al periodo de primero de agosto al treinta y uno de diciembre de dos mil quince del ejercicio fiscal 2015 y sobre el cobro por cheque o la modalidad del Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI) de tales recursos.

Asimismo, del acta se desprende que la secretaria municipal hizo constar que se encontraban presentes seis de diez integrantes del Cabildo, por lo que hubo quórum legal de la mitad más uno de acuerdo con el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal.<sup>137</sup> Ahora bien, debido a que el presidente municipal no se encontraba presente para presidir la sesión de Cabildo, por unanimidad se aprobó que Guilebaldo Doroteo Mijangos Calvo, regidor de transporte y desarrollo rural y urbano presidiera la misma, lo cual cumple con la regla de mayoría. Lo anterior, no resulta un obstáculo para determinar la validez de la sesión, pues conforme a los precedentes controversias constitucionales 67/2014 y 17/2015 el presidente municipal puede ser suplido por un regidor.

Por otro lado, se aprobó la orden del día y el acta de sesión anterior por mayoría de seis votos de los integrantes.<sup>138</sup>

Por otra parte, se cumplió con el requisito de votación calificada previsto en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica Municipal para acordar el periodo de recepción de las participaciones. Lo anterior, debido a que se acordó por mayoría de seis votos de los integrantes del Ayuntamiento que durante el periodo del primero de agosto al treinta y uno de diciembre de dos mil quince el pago de participaciones federales se realice de manera quincenal, los días quince y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones; autorizaron que la Secretaría de Finanzas del Ejecutivo Local

---

<sup>137</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 48.** Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento.

"Estas sesiones, serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto."

<sup>138</sup> "**Artículo 50.** Cada sesión del Cabildo tendrá el siguiente orden: Toma de lista, declaratoria del quórum, lectura y aprobación del orden del día. El orden del día contendrá por lo menos, lectura y en su caso, aprobación del acta anterior y el informe del cumplimiento de los acuerdos tomados.

"Inmediatamente después el secretario municipal, informará sobre el cumplimiento de los acuerdos de la sesión anterior, posteriormente se deliberarán los asuntos restantes del orden del día. Agotado este, se procederá a la clausura de la sesión y se levantará el acta correspondiente por duplicado."

efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación; autorizaron que la misma secretaría liquide las diferencias calculadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre correspondiente y efectúe los ajustes correspondientes, los que serán liquidados dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

Asimismo, se cumple con el requisito de votación por mayoría calificada prevista en el artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Orgánica para autoriza a la Secretaría de Finanzas para que realice los pagos de participaciones y aportaciones bajo la modalidad de cheques bancarios o el sistema de pago electrónico interbancario, a las cuentas bancarias siguientes:

Santander

-Ramo 28: número de cuenta 65505274754, CLABE 014610655052747540

- Ramo 33, Fondo III: número de cuenta 65505274831, CLABE 014610655052748316

- Ramo 33, Fondo IV: número de cuenta 65505274876, CLABE 014610655052748769

Asimismo, es válido el acuerdo por el cual se faculta a la Tesorería Municipal a emitir el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/ Secretaría de Finanzas por los pagos hechos de participaciones municipales, Fondo de Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, pues es una facultad del tesorero municipal prevista en el artículo 95, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

**"Artículo 95.** Son atribuciones del tesorero municipal:

"I. Administrar la hacienda pública municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables y coordinar la política fiscal del Ayuntamiento;

"II. Recaudar los impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con las disposiciones fiscales respectivas.

"Expedir el comprobante fiscal digital a favor del Gobierno del Estado de Oaxaca en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de las participaciones, aportaciones y demás recursos federales aprobados en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación a favor del Municipio."

Por otra parte, consta en el acta que el regidor de transporte y desarrollo rural y urbano, habilitado para presidir la sesión, instruyó al síndico procurador y representante del Ayuntamiento para que, con la comisión de hacienda, acudieran a la Secretaría de Finanzas para dar cumplimiento a los acuerdos tomados en la sesión.

Finalmente, el acta de sesión está firmada por todos los concejales presentes y por la secretaria del Municipio, la que conforme al artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,<sup>140</sup> tiene la facultad de dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos.

Los acuerdos tomados en la sesión extraordinaria de Cabildo de diez de noviembre de dos mil quince se notificaron a la Secretaría de Finanzas mediante oficio SPM/SF/04/2015 de doce de noviembre de dos mil quince, por lo que a partir de esa fecha la Secretaría de Finanzas estaba obligada a cumplir con los mismos, como lo hizo. En efecto, de las constancias del expediente se

<sup>140</sup> **Artículo 92.** El secretario municipal tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Tener a su cargo el archivo del Municipio, observado la ley de la materia;

"II. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

"III. Asistir a las sesiones del Cabildo con voz, pero sin voto; y elaborar las actas correspondientes;

"IV. Dar fe de los actos del Cabildo, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar, con su firma, aquellas que contengan acuerdos y órdenes del Cabildo y del presidente municipal o que obren en sus archivos;

"V. Llevar y conservar los libros de actas, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

"VI. Expedir constancias de origen y de vecindad que le sean solicitadas, previa acreditación indubitante de la misma;

"VII. Comunicar a los agentes municipales y de policía los acuerdos del Cabildo y las órdenes del presidente municipal;

"VIII. Coordinar la elaboración de los informes anuales del presidente municipal, en caso de que no exista una dependencia a la cual el reglamento interior de la administración pública municipal le confiera esta atribución;

"IX. Auxiliar al síndico municipal en la elaboración del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como en su actualización;

"X. Ejecutar los programas que le correspondan, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo y en el reglamento interior de la administración pública municipal;

"XI. Compilar las leyes, bandos de policía y gobierno, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones normativas relativas a la administración pública municipal y paramunicipal, así como el Periódico Oficial del Gobierno del Estado cuando contenga disposiciones relacionadas con el Municipio; y

"XII. Las demás que establezca esta ley, los reglamentos municipales y las que acuerde el Ayuntamiento."

desprende que la Secretaría de Finanzas comenzó a ministrar los recursos al tesorero municipal a través de cheque bancario a partir del trece de noviembre de dos mil quince, como además lo manifiesta en el oficio SF/PF/DC4/DCSN/6588/2015 de diecinueve de noviembre de dos mil quince. Por tanto, la Secretaría de Finanzas cumplió con los acuerdos de la sesión del diez de noviembre de dos mil quince, sin que hubiera habido pago a través de persona indebida en los meses de noviembre y diciembre.

**En conclusión, se declara únicamente la inconstitucionalidad de las transferencias que se hicieron de las participaciones en la primera y segunda quince de octubre, así como de las aportaciones Fondos III y IV del mes de octubre, a las cuentas autorizadas en la sesión del dos de enero de dos mil quince.**

DÉCIMO.—**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,<sup>141</sup> esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

Al haberse concluido que el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas entregó al Municipio los recursos federales correspondientes al mes de octubre de manera incorrecta, lo consecuente es que la autoridad demandada corrija el error en el que se ha incurrido a través de los medios legales que tenga a su alcance para solucionar esa problemática.

Cabe señalar que este error en la entrega de los recursos municipales de ninguna manera amerita que la Secretaría de Finanzas del Estado entregue

---

<sup>141</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

"**IV.** Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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."

de nueva cuenta los recursos económicos correspondientes, ya que si bien como quedó expuesto, la entrega de los recursos federales correspondientes a octubre se realizó de manera incorrecta pues fueron transferidos a las cuentas autorizadas en la sesión de Cabildo del dos de enero de dos mil quince; lo cierto es que conforme a lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, todos los miembros del Ayuntamiento y el tesorero municipal son responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales, en consecuencia están obligados a vigilar que los actos relacionados con la administración de dichos fondos.<sup>142</sup>

En consecuencia, esta Primera Sala considera que la invalidez decretada debe surtir sus efectos a partir de la notificación a las autoridades demandadas de la presente resolución, lo que significa que a partir de la notificación de la presente resolución deberán entregarse los recursos federales que corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, por conducto de los funcionarios legalmente facultados para tales efectos.

Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca por conducto de la Auditoría Superior del Estado, deberá fiscalizar y auditar el destino de los recursos federales del mes de octubre entregados erróneamente por la autoridad gubernamental, a efecto de determinar las responsabilidades correspondientes.

Procede dar vista a la Auditoría Superior de la Federación para que, en el ámbito de sus competencias, audite y fiscalice la aplicación y destino de las aportaciones federales correspondientes al mes de octubre que fueron entregadas erróneamente por la autoridad gubernamental del Estado de Oaxaca, a través de cuentas no autorizadas al momento de la transferencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

---

<sup>142</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

"**Artículo 126.** Todos los miembros del Ayuntamiento y el tesorero municipal serán responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales, en consecuencia están obligados a vigilar los actos relacionados con la administración de dichos fondos."

SEGUNDO.—Se sobresee en relación con los actos reclamados del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, en términos del considerando segundo de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se sobresee en relación con los actos reclamados del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en los términos del considerando segundo de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Se sobresee en relación con el acto reclamado del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en los términos del considerando sexto de la presente ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados consistentes en las transferencias electrónicas del mes de octubre de las participaciones y aportaciones federales Fondos III y IV, así como los oficios SF/PF/DC4/DCSN/5821/2015 de catorce de octubre de dos mil quince y SF/PF/DC/DCSN/5927/2015 de veintitrés de octubre de dos mil quince de la Secretaría de Finanzas, en términos del considerando noveno de la presente sentencia y para los efectos precisados en el último considerando.

SEXTO.—Se condena al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que a partir de la notificación de la presente resolución entreguen los recursos federales que corresponden al Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Estado de Oaxaca, por conducto de los funcionarios legalmente facultados para tales efectos.

SÉPTIMO.—El Poder Legislativo del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado y la Auditoría Superior de la Federación deberán proceder en términos del considerando décimo relativo a los efectos de la presente sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes. 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 (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE EN RELACIÓN CON LAS NORMAS GENERALES QUE NO SE APLICARON POR PRIMERA OCASIÓN EN EL DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 56, 57, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 56, 57, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTA SU ESFERA DE ATRIBUCIONES.**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA LOS DECRETOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE DESECHÓ POR FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2532, 2539, 2540, 2541, 2542, 2407, 2408, 2428, 2429, 2430, 2444, 2479, 2480 Y 2386, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE ABRIL Y EL DOS DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA CONCEDER PENSIONES CON CARGO AL GASTO PÚBLICO DE MUNICIPIOS VIOLA LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE AQUÉLLA Y LA AUTONOMÍA DE ÉSTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS.**

**VII. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LOS DECRETOS MEDIANTE LOS CUALES EL PODER LEGISLATIVO LOCAL CONCEDE PENSIONES POR JUBILACIÓN Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA A EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, CON**

**CARGO A LA HACIENDA MUNICIPAL, VIOLAN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2532, 2539, 2540, 2541, 2542, 2407, 2408, 2428, 2429, 2430, 2444, 2479, 2480 Y 2386, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE ABRIL Y EL DOS DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ PARCIAL DE LOS DECRETOS 2532, 2539, 2540, 2541, 2542, 2407, 2408, 2428, 2429, 2430, 2444, 2479, 2480 Y 2386, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE ABRIL Y EL DOS DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2018. MUNICIPIO DE CUERNAVACA, ESTADO DE MORELOS. 3 DE MAYO 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. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

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

### **Sentencia**

Por la que se resuelve la controversia constitucional 109/2018 promovida por el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos del Estado, demandando la invalidez de diversos decretos en los que se concede el pago de pensión por jubilación y cesantía en edad avanzada a ex trabajadores del Municipio de Cuernavaca del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado.

### **I. Antecedentes**

**1. Publicación de los decretos impugnados.** El veinticinco de abril y el dos de mayo de dos mil dieciocho se publicaron en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos diversos decretos emitidos por el

Congreso Local por los que se le concede a ciertos ciudadanos una **pensión** con cargo al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio. Los decretos impugnados son los siguientes:

Decretos impugnados				
	Número de Decreto	Fecha de publicación	Tipo de pensión	Ciudadana o ciudadano
1	2532	25 de abril de 2018	Pensión por jubilación	Ricardo Delgado López
2	2539			Manuel Flores López
3	2540			Benito Mejía López
4	2541			Elías Ponce Apolinar
5	2542			Octavio Mendoza Castillo
6	2407	2 de mayo de 2018		Daniel Mata Tafolla
7	2408			Salvador Reyes García
8	2428			Santos Fidel Morales Pérez
9	2429			Juan de Dios Ortega Alcalá
10	2430			Juan Carlos Escobedo Hernández
11	2444			Martín Vega Morales
12	2479			Fernando Díaz Beltrán
13	2480			Juan Carlos Gómez Bedolla
14	2386			Pensión por cesantía en edad avanzada

2. **Escrito de demanda.** El seis de junio de dos mil dieciocho el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos (en adelante, el "Ayuntamiento" o el "promoviente"), promovió la presente controversia constitucional, a través de su síndica, Denisse Arizmendi Villegas, en contra de los **decretos impugnados** y de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

3. El promovente formuló los siguientes **conceptos de invalidez**:

a) Los decretos impugnados violan la fracción IV, primero, penúltimo y último párrafos del artículo 115 constitucional, que tutelan los principios de libre hacienda municipal y autonomía o soberanía presupuestaria de los Municipios, porque el reconocimiento del derecho de jubilación de un trabajador municipal, así como el pago de pensiones, tanto por jubilación, como por cesantía en edad avanzada, constituye originariamente un acto exclusivamente de competencia del Ayuntamiento.

b) Entonces, si el Congreso Local otorga las pensiones referidas, sin estar estas previamente determinadas por los órganos municipales competentes, ni previstas dentro del presupuesto de egresos municipal, viola el principio de autonomía e independencia hacendaria, al disponer de una hacienda y patrimonio sobre los que no tiene competencia alguna.

c) Los artículos de la Ley del Servicio Civil impugnados son inconstitucionales porque no reconocen la libertad hacendaria municipal en su gestión presupuestal, ni la autonomía para definir el gasto público a través del presupuesto de egresos. Esto, ya que dicha libertad implica la potestad de regir las relaciones laborales con sus trabajadores para otorgar pensiones o jubilaciones.

d) El Congreso Local, al emitir los decretos y los artículos impugnados obliga a realizar el pago de las pensiones otorgadas en dichos decretos, disponiendo de manera arbitraria de la hacienda pública municipal.

e) Los decretos impugnados violan el artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional, que se establece la obligación de los Municipios de prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ya sea a través del Ayuntamiento, o bien, mediante un órgano descentralizado, como es el caso. En ese sentido, los decretos constituyen una invasión a la esfera competencial originaria del Ayuntamiento, debido a que se afecta el patrimonio de la unidad administrativa encargada de la prestación de esos servicios, considerando que dicho órgano descentralizado forma parte del Ejecutivo Municipal.

f) Finalmente, los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya invalidez se demanda, fueron declarados inválidos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008.

4. El **artículo constitucional** que el promovente señala que fue violado es el artículo 115, fracciones III, inciso a), y IV, primer, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Radicación y trámite.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de junio de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

6. El presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 109/2018 y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor.<sup>2</sup>

7. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.<sup>3</sup>

8. **Contestación del Poder Legislativo.**<sup>4</sup> El Poder Legislativo de esa entidad señaló, en síntesis, que:

a) La controversia constitucional es improcedente porque el Municipio de Cuernavaca no cuenta con interés legítimo para promoverla, toda vez que el Congreso Local no invade la esfera de competencia del Municipio actor, ni vulnera su autonomía. Así, al no resentir el Municipio actor afectación alguna en su esfera de atribuciones, no se actualiza su interés legítimo.

b) Los organismos descentralizados de carácter municipal componen la administración pública paramunicipal, pero no forman parte del Ayuntamiento porque no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden admi-

<sup>1</sup> Visible en la hoja 24 vuelta del expediente.

<sup>2</sup> Visible en la hoja 172 del expediente.

<sup>3</sup> Visible en la hoja 174 del expediente.

<sup>4</sup> Visible en las hojas 696 a 705 del expediente.

nistrativo, sino auxiliarlo en la ejecución de programas relativos al desarrollo económico y social, como lo es la prestación de servicios públicos.

c) La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados; sin embargo, es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a aquellas empresas administradas, ya sea de forma centralizada o descentralizada por el Gobierno Federal. Por tanto, están fuera de las facultades de las Legislaturas Locales determinar el régimen jurídico de las relaciones laborales de los organismos descentralizados de carácter local con sus trabajadores, estando únicamente facultados para expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se señala en el artículo 116, fracción VI, constitucional.

d) La expedición de los decretos impugnados no contraviene los principios de libre hacienda municipal y autonomía o soberanía presupuestaria, pues el Sistema de Agua y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca en el Estado de Morelos tiene un patrimonio propio como se señala en el artículo 5 del acuerdo que crea ese organismo descentralizado.

f) Finalmente, el Congreso Local emitió los decretos impugnados en cumplimiento a lo señalado en los artículos 54 al 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

9. El **Poder Ejecutivo**<sup>5</sup> y el **secretario de Gobierno del Estado**,<sup>6</sup> al contestar la demanda de manera coincidente señalan, en síntesis, lo siguiente:

a) Existe una falta de legitimación *ad causam* del Municipio actor, ya que las autoridades demandadas no han realizado acto alguno que invada o afecte su esfera competencial, por lo que el Municipio actor carece del derecho de demandar la invalidez de los actos impugnados. Siendo aplicable el criterio jurisprudencial 2a./J. 75/97,<sup>7</sup> de rubro: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO."

b) Existe una falta de vinculación en los conceptos de invalidez del Municipio actor, entre lo pretendido y las razones aportadas, sin encontrarse

<sup>5</sup> Visible en las hojas 264 a 288 del expediente.

<sup>6</sup> Visible en las hojas 232 a 253 del expediente.

<sup>7</sup> Novena Época. *Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 351.

dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad e ilegalidad de las consideraciones en que se sustentan los actos impugnados.

c) El Municipio actor no combate por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno, así como la sanción y promulgación atribuido al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que violen en perjuicio del Municipio actor las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

d) Los demandados cuentan con las facultades para promulgar, refrendar y publicar las leyes y demás disposiciones a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso Local, siendo esto de su exclusiva competencia y, por tanto, constitucional.

e) Se debe sobreseer en la controversia porque la demanda del Ayuntamiento es **extemporánea** respecto de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que los decretos impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de los artículos controvertidos porque fueron aplicados en el Decreto 2109 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5551 de fecha 22 de noviembre de 2017, en el que el Congreso Local otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a otra persona que había prestado sus servicios en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca y obligó a ese organismo a realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los referidos artículos de la Ley del Servicio Civil impugnados.

f) El Ayuntamiento no contravirtió los artículos indicados dentro del plazo de treinta días posterior a su publicación. La última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante el Decreto 1387 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5479 de ocho de marzo de dos mil diecisiete. Así, el plazo de treinta días para impugnarlos transcurrió en exceso y la presentación de la demanda resulta notoriamente extemporánea.

g) Resulta infundado que se viole el artículo 115, fracción III, inciso a) y fracción IV,<sup>8</sup> de la Constitución Federal porque el Sistema de Agua Potable

---

<sup>8</sup> "Artículo 115.

"

...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ...

y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca es un organismo descentralizado, al cual se le ha otorgado independencia funcional y patrimonio propio para el cumplimiento de las atribuciones que le han sido encomendadas.

h) En ese sentido, en los artículos 1 y 2 del Acuerdo por el que se creó el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, se señala que ese organismo tiene por objeto prestar y administrar los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Municipio de Cuernavaca. Así, es incorrecta la afirmación del Municipio actor en la que señala que el secretario de Gobierno invade la competencia originaria del Ayuntamiento, respecto de la prestación del servicio público mencionado.

i) Por tanto, en el caso no existe perjuicio alguno que incida en la esfera jurídica de competencias del Ayuntamiento por lo que se debe sobreeser en la presente controversia, pues ante esta falta de perjuicio, y sin que la prestación del servicio se vea afectada, el Ayuntamiento actor carece de **interés legítimo** para impugnar los decretos.

j) Además, los decretos impugnados ya fueron controvertidos por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, y la demanda de controversia constitucional 99/2018, fue desechada toda vez que se consideró que dicho organismo carecía de legitimación. Esa determinación hace improcedente la presente acción de controversia porque constituye cosa juzgada.

k) De los artículos 116, fracción VI, 123 y 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, se deriva que las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional.

---

**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."

l) Finalmente, las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecidas entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que haya laborado, constituyendo una relación de naturaleza administrativa y no laboral. Así, tanto en la Constitución Local, como en la Ley Orgánica del Congreso Local, se otorga al Congreso estatal la facultad de expedir, reformar, derogar o abrogar las leyes y los decretos de pensión de los servidores públicos del Estado de Morelos, sin que dichas disposiciones se hayan declarado inconstitucionales.

10. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional.

11. **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, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>9</sup>

12. **Retorno.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación retornó la presente controversia constitucional al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

13. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro ponente el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

## II. Competencia

14. 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; 1o. de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto; 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, porque se plantea un conflicto entre el Municipio de Cuernavaca y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea

---

<sup>9</sup> Visible en las hojas 760 y 761 del expediente.

necesaria la intervención del Tribunal en Pleno porque se sobresee respecto de las normas generales impugnadas.

### III. Precisión de los actos y normas impugnadas

15. Esta Primera Sala considera necesario precisar los actos y las normas de carácter general impugnadas por el Municipio actor, ello de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

16. Los actos impugnados son los siguientes:

Decretos impugnados				
	Número de Decreto	Fecha de publicación	Tipo de pensión	
1	2532	25 de abril de 2018	Pensión por jubilación	Ricardo Delgado López
2	2539			Manuel Flores López
3	2540			Benito Mejía López
4	2541			Elías Ponce Apolinar
5	2542			Octavio Mendoza Castillo
6	2407	2 de mayo de 2018		Daniel Mata Tafolla
7	2408			Salvador Reyes García
8	2428			Santos Fidel Morales Pérez
9	2429			Juan de Dios Ortega Alcalá
10	2430			Juan Carlos Escobedo Hernández
11	2444			Martín Vega Morales
12	2479			Fernando Díaz Beltrán
13	2480			Juan Carlos Gómez Bedolla
14	2386			Pensión por cesantía en edad avanzada

17. Las normas de carácter general impugnadas son los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

18. En el siguiente apartado se analizará, en primer lugar, la oportunidad para impugnar los **decretos** señalados. Posteriormente, se analizará la oportunidad para impugnar las **normas generales** indicadas, ya sea con motivo de su acto de aplicación en el decreto impugnado o con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

#### IV. Oportunidad

19. En primer lugar, se analizará la oportunidad de la demanda respecto de los **decretos impugnados**, ya que éstos fueron señalados como primer acto de aplicación de las normas impugnadas.

20. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II que el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional para la impugnación de actos el cual se hará de la siguiente forma:<sup>10</sup>

a) A partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) A partir del día siguiente al que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o,

c) A partir del día siguiente al que el actor se ostente sabedor de los mismos.

21. De esa manera, el cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el día en que el Ayuntamiento se ostentó sabedor de los actos impugnados, esto es, el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, respecto de los primeros decretos, y el dos de mayo del mismo

<sup>10</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; —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."

año, por lo que hace al resto de los decretos, fechas en que estos decretos se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad.<sup>11</sup>

22. Tomando esas fechas como referente, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia concluyó el siete de junio de dos mil dieciocho respecto de los primeros cinco decretos y el trece de junio de ese mismo año por el resto de los decretos impugnados.<sup>12</sup>

23. Por su parte, la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el seis de junio de dos mil dieciocho.<sup>13</sup> Por tanto, en lo que se refiere a la **impugnación de los decretos**, debe concluirse que la controversia constitucional es **oportuna**.

24. En segundo lugar, se analizará la **oportunidad** de la impugnación de las **normas generales** señaladas con motivo de su primer acto de aplicación consistente en los diversos decretos impugnados.

25. En el caso de normas generales, la controversia constitucional debe interponerse:<sup>14</sup>

a) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; o,

b) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

26. Para analizar la oportunidad de la impugnación de las normas generales señaladas, a partir del supuesto del primer acto de aplicación de las mismas, es pertinente aclarar qué constituye un acto de aplicación conforme al criterio de este Tribunal Pleno.

<sup>11</sup> Visible en las hojas 23 y 86 del expediente.

<sup>12</sup> Se descuentan de los cómputos los días 28 y 29 de abril, 1, 5, 6, 12, 13, 20, 26 y 27 de mayo, 2, 3, 9 y 10 de junio todos de 2018 por corresponder a los días sábados y domingos e inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>13</sup> Tal como se advierte del reverso de la hoja veinticuatro del expediente.

<sup>14</sup> Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535.

27. Un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma y, además, se encuentre previsto el caso concreto que se identifica en los supuestos de dicha norma; o bien, cuando, aunque en el acto no se haya citado expresamente la norma general, que en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación (aplicación implícita o indirecta).<sup>15</sup>

28. En este sentido debe analizarse, primero, si en el caso efectivamente se trata del primer acto de aplicación, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad deberá hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas. Así, se analizará el **Decreto Número 2532** publicado el veinticinco de abril de dos mil dieciocho por ser el primero de los decretos publicados en orden ascendente:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'. La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos. Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los siguientes: Consideraciones I. En fecha 07 de marzo de 2017, el C. Ricardo Delgado López, por su propio derecho, presentó ante este Congreso solicitud de pensión por jubilación, de conformidad con la hipótesis contemplada en el artículo 58, fracción I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado, acompañando a su petición la documentación exigida por el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, del marco legal antes mencionado, consistentes en: **acta de nacimiento, hoja**

---

<sup>15</sup> Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos la controversia constitucional 80/2013, fallada el 20 de mayo de 2014, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron, el primero por gozar de su periodo vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo periodo de sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la presidencia. Incluso esta Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación 1/2017-CA, fallado el 19 de abril de 2017, por mayoría de 4 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo (ponente), Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra la Ministra Piña Hernández.

de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. II. Que al tenor del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por jubilación, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y de conformidad con el artículo 58 del mismo ordenamiento, la pensión por jubilación, se otorgará al trabajador que conforme a su antigüedad se ubique en el supuesto correspondiente. III. Del análisis practicado a la documentación antes relacionada y una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del C. Ricardo Delgado López, por lo que se acreditan a la fecha de su solicitud 20 años, 08 meses, 16 días, de servicio efectivo de trabajo interrumpido, ya que prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, habiendo desempeñado los cargos siguientes: auxiliar técnico, adscrito a la Dirección General de Eventos Especiales de la Secretaría de Administración, del 01 de noviembre de 1992, al 15 de julio de 1993; jefe de departamento, adscrito a la Dirección General de Eventos Especiales de la Secretaría de Administración, del 16 de julio de 1993, al 15 de julio de 1994, fecha en que causó baja. En el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, ha prestado sus servicios desempeñando los cargos siguientes: operador de equipo de bombeo, adscrito al Departamento de Operación de la Dirección de Operación, del 11 de septiembre de 1998, al 05 de enero del 2006; jefe de sección A, adscrito al Departamento de Estudios y Proyectos de la Dirección Técnica, del 06 de enero de 2006, al 13 de septiembre de 2017, fecha en que fue expedida la constancia de referencia. De lo anterior se desprende que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso k), del cuerpo normativo antes aludido, por lo que al quedar colmados los requisitos de la ley, lo conducente es conceder al trabajador en referencia el beneficio solicitado. Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número Dos Mil Quinientos Treinta y Dos por el que se concede pensión por jubilación al ciudadano Ricardo Delgado López. Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación al C. Ricardo Delgado López, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca desempeñando como último cargo el de: jefe de sección A, adscrito al Departamento de Estudios y Proyectos de la Dirección Técnica. Artículo 2o. La pensión decretada

deberá cubrirse al 50% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen **los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado**. Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el **artículo 66 de la misma ley**. Disposiciones transitorias primera. ... ." (*énfasis añadido*)

29. De la transcripción del decreto publicado se advierte que se hizo una mención expresa de los artículos 56 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Además, esta Primera Sala considera que el supuesto normativo contenido en las normas citadas se materializa en el acto de aplicación que se analiza porque se concede el pago de pensión por jubilación a un empleado de un organismo municipal y, además, se dispone el porcentaje y la forma en la que deberá integrarse el pago de dicha pensión, conforme a los artículos impugnados. Los artículos de referencia disponen:

**"Artículo 56.** Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

"El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

"El trabajador que se hubiera separado justificadamente o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación."

**"Artículo 66.** Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse,

de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.

"La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

"Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo. ... ."

30. Además, se determinó que dichas pensiones debían ser cubiertas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, con cargo a la partida presupuestaria destinada para pensiones, cumpliendo con lo dispuesto por los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil.

31. Por otra parte, esta Primera Sala considera que se **aplicaron implícitamente** los artículos 24, fracción XV, y 57, último párrafo, del mismo ordenamiento, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 24.** Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes:

"...

"XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."

**"Artículo 57.** Para disfrutar de las pensiones señaladas en éste capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

"A) Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

"I. Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el oficial del Registro Civil correspondiente;

"II. Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

"III. Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y,

"IV. Dictamen de la institución de seguridad social correspondiente, en el cual se decreta la invalidez definitiva.

"...

"El H. Congreso del Estado deberá expedir el decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el periodo ordinario de sesiones. En caso de que la Legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el periodo ordinario de sesiones inmediato."

32. En el caso se actualiza la aplicación implícita de los artículos transcritos porque se trata de la expedición por parte del Congreso del Estado de Morelos de un decreto de pensión por jubilación que genera la terminación de la relación laboral entre un servidor público y el Municipio de Cuernavaca, supuesto que se encuentra previsto en la fracción XV del artículo 24. Además, el decreto que se analiza se expidió previa verificación de la entrega de los documentos señalados por el artículo 57 que se transcribió, en el plazo previsto para ello.

33. Esta Primera Sala considera innecesario plasmar el análisis individual de cada uno de los decretos restantes,<sup>16</sup> pues debe considerarse que también constituyen un acto de aplicación de las normas generales que fueron impugnadas porque: a) fueron expedidos por el Congreso Local en el Periódico Oficial de la entidad, conforme a los artículos 56 y 57 de la ley en cita; b) conceden pensiones por jubilación o edad avanzada; c) se otorgan con cargo a la partida de pensiones del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca; d) determinan el porcentaje del salario que deberá de recibir el trabajador, conforme al artículo 66; e) analizan la documentación entregada por el trabajador en términos del artículo 57; f) constituyen la terminación de la relación laboral entre el trabajador y el organismo paramunicipal, conforme a la fracción XV del artículo 24; g) dan lugar al pago de la pensión posteriormente a su publicación; y, h) se fundan en el mismo marco normativo y hacen alusión a los mismos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

---

<sup>16</sup> Los decretos pueden consultarse en las hojas 293 a 492 del expediente principal en el que se actúa.

34. Ahora bien, aun cuando los decretos impugnados constituyen un acto de aplicación de las normas generales que el Ayuntamiento estima inconstitucionales, esta Primera Sala advierte que los decretos impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de los citados artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sino uno ulterior.

35. El primer acto de aplicación que resintió ese Ayuntamiento lo constituye el **Decreto Número 2109**, publicado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete en el ejemplar 5551 del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", lo que resulta un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia.<sup>17</sup>

36. En aquel decreto, el Congreso Local de dicha entidad concedió pensión por cesantía en edad avanzada a un empleado público que prestó servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, estableciendo que dicha pensión debía ser cubierta por este último de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

37. El Decreto Número 2109 es del tenor literal siguiente:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: Tierra y Libertad. La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos. Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los siguientes: consideraciones I. Mediante escrito presentado en fecha 15 de agosto del 2016, ante este Congreso del Estado, el C. Elfego Ramos Viveros, por su propio derecho, solicitó de esta soberanía le sea otorgada pensión por cesantía en edad avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta

---

<sup>17</sup> Con apoyo en la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Novena Época, Pleno, tesis P./J. 74/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.

de nacimiento, hoja de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. II. **Que al tenor del artículo 56, de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por cesantía en edad avanzada**, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificadamente o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que, por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia. III. En el caso que se estudia, el C. Elfego Ramos Viveros, ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, desempeñando los siguientes cargos: chofer, adscrito a la Comisión Estatal de Agua Potable, del 16 de abril de 1987, al 15 de mayo de 1988; chofer, adscrito a la Dirección General de Perforación de Pozos, del 25 de septiembre, al 15 de octubre de 1989; en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, ha desempeñado los cargos siguientes: chofer en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito al Departamento de Pipas, del 29 de enero de 1990, al 15 de octubre de 1994; chofer en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito al Departamento de Pipas, del 27 de enero de 2004, al 01 de julio de 2008; chofer de pipa en el Sistema de agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito a la Oficina de Pipas, del 02 de julio de 2008, al 01 de agosto de 2016, fecha en que fue expedida la constancia de referencia. Una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 18 años, 04 meses, 09 días, de antigüedad de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido y 66 años de edad, ya que nació el 16 de diciembre de 1949, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59, inciso f), del marco jurídico antes invocado. Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número Dos Mil Ciento Nueve por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano Elfego Ramos Viveros. Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Elfego Ramos Viveros, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del

Municipio de Cuernavaca (SAPAC), desempeñando como último cargo el de chofer de pipa en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, adscrito a la Oficina de Pipas. Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado. Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado. Disposiciones transitorias. Primera. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indica el artículo 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Segunda. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial Tierra y Libertad. Recinto Legislativo, en sesión ordinaria a los once días del mes de julio del año dos mil diecisiete. Atentamente. Los CC. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Beatriz Vicera Alatrister. Presidenta. Dip. Silvia Irra Marín. Secretaria. Dip. Edith Beltrán Carrillo. Secretaria. Rúbricas. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los dieciséis días del mes de agosto de dos mil diecisiete. –Sufragio efectivo. No reelección– Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Graco Luis Ramírez Garrido Abreu. Secretario de gobierno M.C. Matías Quiroz Medina rúbricas".

38. Como se advierte del **Decreto Número 2109**, de manera similar que el Decreto 2532, se hace una mención expresa de los artículos 56 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y de manera implícita se aplicaran los artículos 24, fracción XV y 57, último párrafo, de la misma ley. En este sentido los decretos aquí impugnados no constituyen el primer acto de aplicación de las normas impugnadas sino uno ulterior, por lo que es improcedente la demanda de controversia constitucional contra dichos preceptos normativos. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 121/2006,<sup>18</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA

---

<sup>18</sup> Novena Época, Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878.

## UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

39. No obstante, en atención a la doble oportunidad con la que cuentan los órganos legitimados para intentar una controversia constitucional para cuestionar la constitucionalidad de normas de carácter general, es necesario estudiar si los referidos artículos fueron controvertidos dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

40. De la consulta del ordenamiento legal que contiene las normas impugnadas, se advierte que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante el Decreto Número 1387 en el Periódico Oficial de la entidad, el **ocho de marzo de dos mil diecisiete**.

41. En ese sentido, el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de dicha ley con motivo de su publicación transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, esto es al **seis de junio de dos mil dieciocho**.

42. En consecuencia, la impugnación de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no resulta oportuna tomando en cuenta la fecha de su publicación oficial y, por tanto, lo procedente es **sobreseer** respecto de esas normas generales, con fundamento en el artículo 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>19</sup>

### V. Legitimación activa

43. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,<sup>20</sup> el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

<sup>19</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

**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."

<sup>20</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con

44. En representación del Ayuntamiento compareció la síndica municipal, Denisse Arizmendi Villegas, quien demostró tener tal cargo con la copia de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos, debidamente certificada por el secretario municipal, así como con la copia del acta solemne de instalación del Ayuntamiento en cita, debidamente certificada por el secretario municipal, las cuales acompañó a su demanda.<sup>21</sup>

45. La síndica cuenta con facultades para representar al Ayuntamiento, en términos del artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.<sup>22</sup>

## VI. Legitimación pasiva

46. En este apartado se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

47. Por parte del **Poder Ejecutivo de Morelos**, comparece José Anuar González Cianci Pérez, con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local, personalidad que acreditó con copia certificada de su nombramiento publicado en el Periódico Oficial local el diecinueve de abril de dos mil diecisiete.<sup>23</sup> Dicho funcionario cuenta con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, de conformidad con los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>24</sup> y 1o. del Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Con-

---

excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ... ."

<sup>21</sup> Visible en las hojas 25, 26 y 27 del expediente.

<sup>22</sup> "**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

<sup>23</sup> Visible en la hoja 340 del expediente.

<sup>24</sup> "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

sejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador de esa entidad.<sup>25</sup>

48. La **Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos** fue representada por su titular, Ángel Colín López, quien justificó tal carácter con copia de su nombramiento publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de enero de dos mil dieciocho.<sup>26</sup> Al respecto, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>27</sup> y 21, fracciones XXXI y XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>28</sup> facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

49. En representación del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, comparece la diputada Hortencia Figueroa Peralta, con el carácter de vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso,<sup>29</sup> personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria iniciada el veintinueve de junio y concluida el seis de julio del año dos mil dieciséis<sup>30</sup> en la que consta su designación como vicepresidenta, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 36, fracción XVI y 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> "**Artículo primero.** Se autoriza y delega a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer de forma directa y personal, todas y cada una de las atribuciones legales y reglamentarias que, conforme al marco jurídico estatal vigente, requieran de previo acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo."

<sup>26</sup> Visible en la hoja 254 del expediente.

<sup>27</sup> "**Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

<sup>28</sup> "**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes: ... XXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ... XXXIV. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

<sup>29</sup> Al respecto, se adjunta el acta de sesión ordinaria por la que se aprueba la renuncia de la diputada Beatriz Vicera Alatríste renuncia a la presidencia de la mesa directiva de la presidencia, visible en las hojas 724 a 726 del expediente.

<sup>30</sup> Visible en las hojas 717 a 722 del expediente.

<sup>31</sup> "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

50. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuyen los actos impugnados y se les tuvo como demandados por auto de admisión de once de junio de dos mil dieciocho, además, cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

## VII. Causas de improcedencia

51. En este apartado se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

52. Las autoridades demandadas adujeron que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia porque el Municipio de Cuernavaca carece de interés legítimo. De acuerdo a las autoridades demandadas, los decretos impugnados no provocan alguna afectación en la esfera originaria de competencias del Municipio, dado que los decretos afectan a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo es el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.

53. Debe desestimarse esa causa de improcedencia porque el Municipio actor aduce una violación a su esfera competencial prevista por la Constitución Federal, por lo que esta Primera Sala estima que existe un principio de agravio suficiente para considerar que el Municipio cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional, tal como se expone a continuación:

54. El Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca es un organismo público descentralizado que pertenece a la administración municipal, en su faceta paramunicipal, tal como puede desprenderse del artículo 1o. del Acuerdo por el que se crea el organismo.<sup>32</sup> Así, el hecho de

---

"Artículo 38. El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. ..."

<sup>32</sup> "Artículo 1. Se crea el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, como organismo público descentralizado de la administración municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con funciones de autoridad administrativa, mediante el ejercicio de las atribuciones que establece la Ley Estatal de Agua Potable. Este organismo se incorporará al sistema de conservación, agua potable y saneamiento de agua del Estado, en términos del Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Ambiental y el Ayuntamiento de Cuernavaca."

que tenga una personalidad jurídica y patrimonio propios, no significa que el organismo sea ajeno a la administración municipal, sino que pertenece y forma parte del Municipio. Sirve de apoyo por analogía la tesis aislada 2a. CCXXXIV/2001<sup>33</sup> de la Segunda Sala que esta Primera Sala comparte, de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL."

55. En ese sentido, el Ayuntamiento puede acudir a este Alto Tribunal a controvertir los actos de otros poderes o niveles de gobierno que considere vulneran su esfera competencial, aunque estén dirigidos a un organismo descentralizado, como es el Sistema de Agua y Alcantarillado, máxime si se considera que los organismos descentralizados no tienen legitimación para acudir a este medio de control constitucional.

56. En efecto, el organismo descentralizado del Municipio tiene por objeto prestar el servicio público de agua potable y alcantarillado, pues dicho servicio se encuentra dentro de su ámbito competencial.<sup>34</sup> Por tanto, es claro que el Ayuntamiento tiene interés legítimo para impugnar los decretos de pensiones dirigidos al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio actor porque se afecta su hacienda pública municipal. Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CXIX/2014 (10a.),<sup>35</sup> de título y subtítulo: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTAN SU ESFERA DE ATRIBUCIONES."

57. De acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, los Municipios pueden administrar libremente su

<sup>33</sup> Novena Época, Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 370.

<sup>34</sup> Según lo previsto por el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal que dice: "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:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

<sup>35</sup> Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, página 721 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas».

hacienda, la cual se forma, entre otros, por los ingresos que derivan de la prestación de los servicios públicos que están a su cargo. En este caso, se impugnan actos que impactan el presupuesto del órgano descentralizado y que potencialmente podría afectar la hacienda pública del Municipio actor.

58. Por los razonamientos expuestos, esta Primera Sala considera que el Municipio actor sí tiene interés legítimo para interponer la presente controversia constitucional.

59. En otro aspecto, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno aducen que carecen de legitimación pasiva porque no han realizado acto alguno que afecte la esfera competencial del promovente.

60. Deben desestimarse las anteriores manifestaciones, ya que en la publicación de los decretos impugnados, tienen la calidad de demandados, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tanto el órgano que la hubiera expedido como el órgano que la hubiera promulgado, por lo que al ser parte del proceso de creación de los decretos impugnados es por eso que se llama al juicio tanto al expedidor como al promulgador a fin de que defiendan la validez de dichos actos.<sup>36</sup>

61. Por último, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, aducen que la presente controversia constitucional es improcedente porque los decretos impugnados ya fueron materia de una ejecutoria dictada por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 99/2018.<sup>37</sup>

62. Al respecto, debe desestimarse dicho planteamiento porque los decretos no fueron analizados, ya que la controversia constitucional se desechó porque ese organismo descentralizado no cuenta con legitimación activa para promover dicho medio de control constitucional. Por ello, no es verdad que los decretos impugnados hayan sido materia de una ejecutoria dictada con anterioridad. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P/J. 47/2008<sup>38</sup> emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONS-

---

<sup>36</sup> Sirve de apoyo la tesis número P/J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."

<sup>37</sup> La controversia constitucional 99/2018 se desechó por acuerdo del Ministro instructor José Ramón Coşsío Díaz de fecha 15 de mayo de 2018.

<sup>38</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 958.

TITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ."

63. Al no haberse planteado por las partes otra causa de improcedencia ni advertirse de oficio alguna otra, se procede al estudio del fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

64. En este apartado se realizará el estudio de los conceptos de invalidez planteados en contra de los decretos impugnados mediante los cuales el Congreso Local determinó el pago de pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada con cargo a la partida de pensiones del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca.

65. Esta Primera Sala analizará, primero, el concepto de invalidez relacionado con la **autonomía presupuestaria** del Municipio actor. Al respecto, el Ayuntamiento sostiene que los decretos impugnados violan el principio de la libre hacienda municipal que está previsto en la fracción IV, primero, penúltimo y último párrafos del artículo 115 constitucional porque representan una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Municipio.

66. Esta Primera Sala considera que el concepto de invalidez es **fundado**.

67. En primer lugar es pertinente destacar que, de conformidad con el artículo 43 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>39</sup> las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos de los Ministros integrantes del Pleno, serán obligatorias, para las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros órganos jurisdiccionales.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> "Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

<sup>40</sup> Así lo ha sostenido también la Primera Sala de este Alto Tribunal en la tesis 1a./J. 2/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 130, de rubro siguiente: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD,

68. En este sentido, en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010<sup>41</sup> resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, se determinó que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, de forma exclusiva, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales.

69. El criterio obligatorio contenido en los referidos asuntos sostiene que, conforme al artículo 116 constitucional,<sup>42</sup> las Legislaturas Estatales tienen la obligación de emitir las leyes que rijan las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo. Así, las Legislaturas deben de consignar en sus leyes laborales el mecanismo legal para que los trabajadores accedan a las prestaciones de seguridad social. Entonces, al establecer cuestiones relativas a las pensiones de las que pueden gozar los trabajadores, las Legislaturas cumplen con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional.<sup>43</sup> Sin embargo, ello no significa que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.

---

POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."

<sup>41</sup> Las demandas de controversia constitucional 55/2005 y 89/2008 se presentaron por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, y se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. La controversia constitucional 90/2008 se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa 91/2008 por el Municipio de Jiutepec; la 92/2008 por el Municipio de Ixtla, y la 50/2010 por el Municipio de Tlayacapana, todos del Estado de Morelos, resolviéndose los tres primeros juicios el ocho de noviembre de dos mil diez y la última el tres de mayo de dos mil doce.

<sup>42</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>43</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

70. En ese sentido, el Congreso Local no puede decidir libremente en qué casos concretos procede otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y los servidores públicos a su cargo, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios.

71. En consecuencia, el Tribunal Pleno sostuvo que la facultad del Poder Legislativo del Estado de Morelos para conceder las pensiones e imponer su pago a un Municipio se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública municipal que protege el artículo 115 de la Constitución Federal.

72. Lo anterior, porque no existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que una autoridad ajena al Municipio, como lo es el Congreso Local, evalúe la solicitud de pensión del interesado, determine su monto y ordene el pago de la pensión de los trabajadores del Municipio, con cargo a la hacienda municipal. Una determinación de esa naturaleza ocasionará que el Municipio correspondiente tenga que modificar sus previsiones presupuestales, a pesar de que la Constitución Federal ordena que sólo compete al mismo graduar el destino de sus recursos.

73. En efecto, el diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusiva a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las Legislaturas Locales, como se indica expresamente en los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional.<sup>44</sup>

74. Así, en la última de las controversias constitucionales citadas arriba, el Tribunal Pleno sostuvo que era inconstitucional el artículo 57, último

---

"...  
"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

<sup>44</sup> "Artículo 115..."

"...  
"IV... Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles..."

"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."

párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y el decreto legislativo impugnado por medio del cual el propio Congreso Local concedió una pensión por cesantía en edad avanzada que debía ser cubierta por el Municipio actor en la controversia.

75. El Tribunal Pleno estimó que el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su acto de aplicación lesionaban la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión en el manejo de los recursos municipales, en virtud de que de conformidad con tal norma es la Legislatura Local la que fija los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas.

76. De la ejecutoria descrita derivó la jurisprudencia P./J. 13/2013 (10a.),<sup>45</sup> cuyos título, subtítulo y texto, se reproducen a continuación:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL CONFERIR AL CONGRESO LOCAL FACULTADES EN MATERIA DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con el párrafo último del citado artículo 57, el Congreso del Estado de Morelos es el órgano resolutor en materia de pensiones de los trabajadores municipales, al facultársele para expedir el decreto relativo, lo cual viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues otorga a la Legislatura Estatal una atribución que vulnera la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión del Municipio en el manejo de sus recursos. Lo anterior es así, ya que la intervención del Poder Legislativo de la entidad en la determinación de las referidas pensiones, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención del Ayuntamiento, de manera tal que el Congreso Local podría disponer de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación al órgano que debe realizar la previsión económica respectiva."

77. Ahora, si bien en el presente caso se sobrepesó la controversia constitucional por lo que hace a los artículos impugnados de la Ley del Servi-

---

<sup>45</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 153.

cio Civil del Estado de México (sic), incluyendo el último párrafo del artículo 57, las razones de inconstitucionalidad expuestas por el Tribunal Pleno son suficientes para declarar la invalidez de los decretos impugnados.<sup>46</sup>

78. En el caso, de la lectura de los decretos impugnados se advierte que el Congreso de Morelos concede diversas pensiones por jubilación y cesantía en edad y ordena que sean cubiertas por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, con cargo a su erario, lo cual representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de la municipalidad fijada exclusivamente por el Congreso Local, quien se insiste dispone de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para enfrentar el pago de dichas pensiones sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva; es decir, a la autoridad municipal.

79. Por tanto, no es constitucionalmente admisible que el Congreso Congreso Local, sea el que decida la procedencia del otorgamiento de diversas pensiones afectando con ello el presupuesto de un organismo descentralizado del Municipio actor y obligando a éste a incorporar una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente, pues con tal circunstancia se vulnera la autonomía hacendaria municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Federal.

80. Finalmente, queda demostrado que las autoridades demandadas con la emisión de los decretos impugnados afectaron al Municipio actor, pues como ya lo dijimos, el organismo público descentralizado forma parte de la administración pública municipal en su faceta de administración municipal, aunque tengan cierta autonomía para llevar a cabo las funciones específicas que les fueron encomendadas ya que esas funciones son competencia originaria de los Ayuntamientos.<sup>47</sup>

81. Esta Sala advierte que los decretos impugnados son constitutivos de un derecho a favor de diversas trabajadoras y trabajadores del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, a quienes se les

---

<sup>46</sup> Este criterio fue adoptado en la controversia constitucional 4/2014 fallada el día 13 de agosto de 2014 de manera unánime por la Primera Sala de este Alto Tribunal.

<sup>47</sup> Sirve de apoyo, por analogía, la tesis 2a. CCXXXIV/2001 emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL.". Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 370.

concedió una pensión por haber cumplido con los requisitos necesarios conforme al marco jurídico aplicable. Por ello, la violación constitucional analizada en este fallo no debe llevar a la invalidez total de los decretos, sino únicamente a invalidar la parte que dispone del presupuesto del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, pero salvaguardando el derecho constituido a favor de los trabajadores.

82. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia que otorga a esta Suprema Corte la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, debe declararse la invalidez del artículo 2o. en cada uno de los decretos impugnados que señala:

**"Artículo 2o. ... y será cubierta por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado."<sup>48</sup>**

83. Asimismo, a fin de salvaguardar la libertad para administrar la hacienda municipal del Municipio actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades deberá, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del presente fallo:

a) Modificar los decretos impugnados únicamente en la parte que se invalida, y

b) Establecer si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de las pensiones respectivas con cargo al presupuesto general del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a las pensiones, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

---

<sup>48</sup> Este criterio ha sido adoptado por esta Primera Sala, al resolver entre otras, la controversia constitucional 293/2017, fallada por **unanimidad de cinco votos**, en la sesión de 21 de noviembre de 2018.

## IX. Efectos

84. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, **la declaración de invalidez** aquí decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

85. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 112/2013, 113/2013, 4/2014 y 293/2017 falladas en sesiones de veintiuno de mayo, treinta de abril y trece de agosto de dos mil catorce las tres primeras, y el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho la citada en último lugar.

86. Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto a los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la invalidez parcial de los decretos de pensiones impugnados, en los términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**TERCERA PARTE**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## Subsección 1. POR REITERACIÓN

**FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS. PARA DAR RESPUESTA CONGRUENTE A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES CON LAS QUE SE CONSTITUYÓ, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FUNDAMENTE SU RESOLUCIÓN EN LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS, CON LO QUE SE RESPETA SU DERECHO DE PETICIÓN.**

AMPARO EN REVISIÓN 1152/2016. MARÍA DEL REFUGIO MARTÍNEZ RUIZ Y OTROS. 31 DE OCTUBRE 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.; SE RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTÓ CON RESERVA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y VOTÓ CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

### II. Competencia

20. Esta Segunda Sala es legalmente competente para resolver los recursos de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción I, inciso e) y 85 de la Ley de Amparo y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero y segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

toda vez que el 26 de octubre de 2016 esta Sala ejerció su facultad de atracción respecto del asunto, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. Legitimación

21. Héctor Jaime Leyva Baños está legitimado para interponer los recursos de revisión en representación del presidente de la República, de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso y del secretario de Gobernación, ya que el 4 y 7 de diciembre de 2015 y el 2 de febrero de 2016, la Juez de Distrito le reconoció el carácter de delegado de esas autoridades, en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, disposición que lo faculta para interponer medios de defensa en nombre de sus representados.

### IV. Oportunidad

22. Los recursos de revisión se interpusieron oportunamente, porque si la sentencia de amparo se notificó a las autoridades recurrentes el 2 de marzo de 2016,<sup>4</sup> el plazo<sup>5</sup> para interponer los medios de defensa transcurrió del 3 al 16 de marzo de ese mismo año.<sup>6</sup>

23. Por tanto, si los escritos de revisión se presentaron el 16 de marzo de 2016 ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, es claro que se interpusieron en tiempo.

### V. Cuestiones previas

#### 1. Consideraciones intocadas

24. Quedan intocados el considerando cuarto y el resolutivo primero de la sentencia recurrida en el que la juzgadora sobreseyó en el juicio respecto de diversas personas por carecer de interés jurídico, en razón de que a quienes afecta ese pronunciamiento no interpusieron recurso de revisión en su contra, lo que provoca que tal consideración quede firme.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo la notificación surtió efectos el mismo día.

<sup>5</sup> El plazo es de 10 días, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo.

<sup>6</sup> Se descuentan los sábados 5 y 12, y los domingos 6 y 13, todos de marzo de 2016, al ser considerados días inhábiles por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> Es orientadora la jurisprudencia: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES.", con datos de localización: [J], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 185, 1a./J. 62/2006.

## 2. Sobreseimiento en el juicio por actos inexistentes

25. El **agravio 6** del **secretario de Gobernación** es **fundado**, en cuanto alega que fue incorrecto que la juzgadora tuviera por cierto el acto atribuido a esa autoridad, ya que no tomó en cuenta que en su informe justificado negó la omisión de dar respuesta al escrito de petición y explicó que en ejercicio de sus facultades lo turnó a una de sus unidades subalternas, la cual, mediante oficio de 15 de julio de 2015, le dio contestación, lo que corrobora que es inexistente la omisión que se le atribuye.

26. En efecto, en la ampliación de demanda los quejosos precisaron como acto reclamado la omisión de atender el escrito de petición por parte del secretario de Gobernación.

27. Por su parte, al rendir el informe justificado correspondiente, dicha autoridad negó la existencia del acto, en razón de que una de sus unidades subalternas atendió la petición mediante oficio de 15 de julio de 2015.

28. De tal suerte, contrariamente a lo sostenido por la Juez de amparo, resulta acertada la negativa en comentario, puesto que efectivamente, a través del oficio aludido, se dio respuesta al escrito de petición de los quejosos, por lo que es inexistente la omisión atribuida al secretario de Gobernación.

29. En congruencia con lo anterior y debido a que la existencia de los actos reclamados es de estudio preferente y oficioso, ya que a nada útil llevaría el análisis de fondo de un acto inexistente, esta Sala repara la consideración en la que la juzgadora estimó existente la omisión del presidente de la República de atender el escrito de petición, ya que, como se asentó, sí se dio contestación a éste a través del oficio de 15 de julio de 2015 reclamado; de manera que no existe el acto atribuido al titular del Ejecutivo Federal.

30. En consecuencia, **procede modificar la sentencia recurrida** y, con apoyo en el numeral 63, fracción IV,<sup>8</sup> de la Ley de Amparo, ante la inexistencia de los actos reclamados consistentes en la omisión de atender el escrito de petición, atribuidos al secretario de Gobernación y al presidente de la República, **se sobresee en el juicio únicamente respecto de esos actos.**<sup>9</sup>

<sup>8</sup> **Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

**"IV.** De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional."

<sup>9</sup> Apoya lo expuesto, lo resuelto en la contradicción de tesis 110/2006 y la jurisprudencia a la que dio origen intitulada: "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.", en las

31. No es obstáculo que los quejosos hayan manifestado que la Secretaría de Gobernación debió atender el escrito de petición, porque es la encargada de expedir, a quienes extraviaron sus documentos que los acredite como ex trabajadores migratorios, el certificado de identidad respectivo, y no turnarlo a la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso para que le diera contestación, puesto que éste, al tener limitadas sus facultades al pago del apoyo social, carece de competencia para pronunciarse respecto del fondo de ahorro solicitado.

32. Lo anterior, porque con esa manifestación los quejosos controvierten la competencia de la autoridad que emitió el oficio de respuesta, pero de ningún modo desvirtúa la inexistencia de la omisión de contestar el escrito de petición atribuida al secretario de Gobernación. De ahí que la manifestación descrita no impida decretar el sobreseimiento en el juicio respecto del acto atribuido a dicha autoridad.

33. No resulta inadvertida la jurisprudencia<sup>10</sup> en la que el Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 64, primer párrafo, de la Ley de Amparo obliga al órgano terminal a dar vista a las partes con la causal de sobreseimiento de inexistencia de actos reclamados.

34. Sin embargo, ese criterio condiciona el otorgamiento de la vista a que la causal de sobreseimiento sea novedosa a efecto de no dejar a las partes en estado de indefensión y darles la audiencia respectiva, hipótesis que, en la especie, no acontece, porque si las autoridades responsables en sus informes justificados plantearon la inexistencia del acto que se les atribuye, y la juzgadora dio vista a los solicitantes de amparo con esos informes,<sup>11</sup> es claro que los quejosos ya tuvieron oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera. De ahí que resulte innecesaria la vista a que refiere la jurisprudencia en comentario.

---

que esta Sala sostuvo que la respuesta a un escrito de petición extingue la omisión original atinente a no haberle dado contestación.

Los datos de localización de la jurisprudencia citada son: [J], Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 334, 2a./J. 149/2006.

<sup>10</sup> "SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, OBLIGA AL TRIBUNAL QUE CONOZCA DEL RECURSO DE REVISIÓN, EN AMPARO INDIRECTO, A DAR VISTA AL QUEJOSO CON SU ACTUALIZACIÓN, PARA QUE MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, CUANDO NO SE HUBIESE SOBRESEÍDO EN PRIMERA INSTANCIA POR ESA CAUSAL.". Localización: [J], Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 11, P./J. 5/2017 (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas».

<sup>11</sup> En acuerdos de 4 de diciembre de 2015 y 12 de febrero de 2016, los cuales obran, respectivamente, a fojas 1747 y 1748, y 1876 del tomo II del juicio de amparo.

### 3. Análisis de violación procesal

35. El **agravio 5** en el que la **Dependencia Coordinadora del Fideicomiso** expone que la falta de notificación en su domicilio del acuerdo de 29 de febrero de 2016 en el que la juzgadora tuvo por exhibidas diversas documentales de los quejosos, impidió que verificara el contenido de esas pruebas y, en su caso, objetar su autenticidad, máxime que el acuerdo aludido se publicó el mismo día que se dictó la sentencia recurrida, es **infundado**.

36. Esta Sala ha sostenido que la audiencia constitucional en el juicio de amparo constituye un acto procesal que comprende 3 periodos: pruebas, alegatos y sentencia.<sup>12</sup>

37. En relación con el periodo de pruebas, el artículo 124 de la Ley de Amparo<sup>13</sup> dispone que, abierta la audiencia constitucional, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas en el juicio.

38. Por su parte, el numeral 122 del mismo ordenamiento legal permite a las partes objetar documentales en la audiencia constitucional, ante lo cual, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes, con el objeto de que en la reanudación se presenten las pruebas relativas a la autenticidad del documento objetado.<sup>14</sup>

39. De tal suerte, si la Ley de Amparo permite que en la audiencia constitucional las partes tengan conocimiento de las pruebas y, en su caso, objeten su autenticidad, es evidente que la autoridad recurrente estuvo en posibilidad de comparecer a la celebración de la audiencia constitucional respectiva con el fin de conocer las pruebas desahogadas y objetar su contenido, lo que se traduce en que la omisión que reclama no le depara perjuicio alguno, puesto que el hecho de que no haya podido ejercer el derecho que alega, deriva de

<sup>12</sup> Véase el fallo emitido en la contradicción de tesis 73/2015.

<sup>13</sup> "**Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videgrabaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda. ..."

<sup>14</sup> "**Artículo 122.** Si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."

que no compareció a dicha audiencia. De ahí que el agravio en estudio resulte infundado.<sup>15</sup>

40. Además, la parte del motivo de disenso referente a que la notificación del auto de 29 de febrero de 2016 debió efectuarse en el domicilio de la autoridad recurrente resulta inoperante, toda vez que la legalidad de las notificaciones no es materia del recurso de revisión, sino del incidente de nulidad previsto en el artículo 68 de la Ley de Amparo.<sup>16</sup>

#### 4. Reparación de incongruencia

41. El **agravio 7** en el que el **presidente de la República** alega que la sentencia recurrida es incongruente, puesto que si la Juez de Distrito estimó infundado el concepto de violación por el que se controvertió el turno del escrito de petición, entonces, debió negar el amparo respecto de ese acto y no concederlo, es **fundado**.

42. El principio de congruencia de las sentencias de amparo exige, entre otros requisitos, que las resoluciones no contengan consideraciones contrarias con los puntos resolutivos.<sup>17</sup>

43. En la especie, en el considerando sexto del fallo recurrido, la Juez federal estimó que la falta de notificación respecto del turno del escrito de

<sup>15</sup> Resultan de apoyo las jurisprudencias siguientes:

"DOCUMENTOS. SU OBJECCIÓN PUEDE FORMULARSE ANTES O EN EL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.". Localización: [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, página 24, P./J. 22/2000.

"OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY DE AMPARO. PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL INCIDENTE EL JUEZ DE DISTRITO DEBE SUSPENDER LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, YA SEA QUE AQUÉLLA SE FORMULE ANTES O EN EL MOMENTO DE SU CELEBRACIÓN.". Localización: [J], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 433, 1a./J. 86/2006.

<sup>16</sup> Sirven de apoyo, por analogía, la tesis aislada y jurisprudencia siguientes:

"SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. SI SU NOTIFICACIÓN PERSONAL SE REALIZÓ DE MANERA IRREGULAR, PROCEDE EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.". Localización: [TA], Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1200, 2a. LX/2015 (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas».

"INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA NOTIFICACIÓN REALIZADA POR LISTA DE UNA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO DIRECTO, CUANDO SE ESTIMA QUE DEBIÓ ORDENARSE O PRACTICARSE EN FORMA PERSONAL.". Localización: [J], Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, P./J. 4/2018 (10a.), Publicación: Viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 6».

<sup>17</sup> Cfr., el criterio "SENTENCIAS DE AMPARO, PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS.". Localización: [TA], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 191, 1a. X/2000.

petición por parte del presidente de la República a la Secretaría de Gobernación, se encuentra convalidada debido a que, a través del oficio de 15 de julio de 2015 en el que se dio respuesta a ese escrito, tuvieron pleno conocimiento del turno reclamado.

44. Empero, en el resolutivo único la Juez otorgó el amparo respecto de todos los actos reclamados que resultaron a su consideración ciertos.

45. En ese sentido, si en el resolutivo único de la resolución recurrida la juzgadora concedió el amparo respecto de los actos reclamados, incluido el turno del escrito de petición, no obstante que consideró infundado el concepto de violación hecho valer en contra de éste, es claro que la sentencia adolece de incongruencia, puesto que la consideración de que se trata es contraria con el punto resolutivo en comento.

46. En consecuencia, **procede negar el amparo respecto del turno del escrito de petición atribuido al presidente de la República.**

## VI. Estudio de fondo

47. El **agravio 1**, en el que la **Dependencia Coordinadora del Fideicomiso** expone que la sentencia recurrida es incongruente, ya que la juzgadora, al examinar violaciones a derechos humanos y la omisión de las autoridades de devolver a los ex trabajadores migrantes o a sus beneficiarios la cantidad que les corresponde del Fondo de Ahorro Campesino, modificó la litis, no obstante que ésta, de acuerdo con la demanda de amparo, se circunscribía a verificar si se vulneró o no el derecho de petición reconocido en el precepto 8o. de la Constitución Federal, es **fundado**.

48. Esta Sala ha definido a la litis como el conflicto de intereses que se genera con la pretensión de una parte y la resistencia de otra a esa pretensión.<sup>18</sup>

49. En ese sentido, de la demanda de amparo y su ampliación se advierte que los quejosos tuvieron como pretensión esencial que se reconociera la transgresión a su derecho reconocido en el precepto 8o. constitucional, en razón de que, a su juicio, en el oficio de 15 de julio de 2015 no se dio respuesta congruente a su solicitud de devolución de las cantidades que conforman el Fondo de Ahorro Campesino, puesto que la autoridad contestó que no puede hacer entrega de montos por conceptos diversos al Fideicomiso "Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos".

<sup>18</sup> Cfr., la ejecutoria pronunciada en la contradicción de tesis 493/2012.

50. Por su parte, la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso indicó en su informe justificado que el oficio referido era acorde, entre otros, con el precepto 8o. constitucional, ya que en aquél sí dio respuesta congruente a la petición de los quejosos, la cual consistió en informarles que sólo tenía facultades para otorgar el apoyo social aludido.

51. Así, de lo expuesto se aprecia que la litis del juicio de amparo radicó en establecer si el oficio de 15 de julio de 2015 era o no congruente con el escrito de petición y, por ende, si se vulneraba o no el derecho tutelado en el artículo 8o. constitucional, puesto que mientras los quejosos argumentaron que en ese oficio no se dio respuesta congruente a su petición, la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso sostuvo lo contrario.<sup>19</sup>

52. Ahora, si bien de la sentencia recurrida se desprende que la juzgadora analizó si el oficio reclamado era congruente con el escrito de petición a fin de resolver si aquél contravenía o no el artículo 8o. constitucional, lo cierto es que también precisó el sentido en que debía emitirse la respuesta, lo que implica que indebidamente modificó la litis del juicio.

53. En efecto, esta Suprema Corte ha sostenido que si bien el derecho de petición obliga a las autoridades a responder las peticiones que les hagan los gobernados, lo cierto es que ese derecho no implica que la autoridad a la que se haya formulado la petición, necesariamente, tenga que resolver en sentido afirmativo o favorablemente a los intereses del solicitante, pues el sentido de la respuesta queda al arbitrio de la autoridad.<sup>20</sup>

54. De tal suerte, si la Juez de Distrito estimó que la autoridad responsable debió emitir respuesta en sentido favorable al escrito de petición, es claro que modificó la litis del juicio, puesto que excedió el alcance del derecho reconocido en el precepto 8o. de la Constitución, el cual involucraba, en la especie, únicamente verificar si la respuesta emitida por la responsable era o no congruente con lo pedido.

---

<sup>19</sup> No es inadvertido que los quejosos también plantearon la violación a los preceptos 5o., 14 y 16 constitucionales, empero, tal circunstancia no impide fijar la litis en el sentido referido, porque aquéllos no formularon argumentos para evidenciar esa violación, sino que la supeditaron a la transgresión del diverso 8o. de la Constitución, lo que denota que es esta última la que trasciende para la integración de la litis.

<sup>20</sup> Este criterio está contenido en las tesis aisladas siguientes:

"PETICIÓN. EL DERECHO RELATIVO NO IMPLICA QUE LAS AUTORIDADES LA RESUELVAN EN UN DETERMINADO SENTIDO.". Localización: [TA], Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IX, abril de 1992, página 81, 3a. XXXIV/92.

"PETICIÓN, DERECHO DE. SENTIDO." Localización: [TA], Séptima Época, Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 66, Séptima Parte, página 17.

55. Consecuentemente, las consideraciones del fallo recurrido relativas a que la respuesta de la autoridad responsable debió emitirse en sentido afirmativo quedan insubsistentes.

56. Por otro lado, el **agravio 2** en el que la **Dependencia Coordinadora del Fideicomiso** alega que la respuesta contenida en el oficio reclamado es acorde con el derecho reconocido en el artículo 8o. de la Constitución, así como que es congruente con lo solicitado en el escrito petitorio, es **infundado**.

57. El artículo 8o. de la Constitución Federal<sup>21</sup> exige a los servidores públicos respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, y de manera pacífica y respetuosa; además, prevé que toda petición deberá ser atendida por escrito de la autoridad a la que se dirigió la solicitud, la cual debe darlo a conocer en breve tiempo al peticionario.

58. En cuanto a los alcances del derecho en comento, esta Sala ha precisado que para respetar el precepto 8o. constitucional, la autoridad, además de responder por escrito y en breve término hacerlo del conocimiento del interesado, también debe contestar de manera congruente con lo solicitado, es decir, entre el escrito de petición y la respuesta a éste debe existir una relación lógica, la cual sólo se logra si la contestación que emite la autoridad versa sobre lo pedido.<sup>22</sup>

59. Ahora, para verificar si existe esa relación lógica en el caso concreto, es necesario atender al contenido del escrito de petición y del oficio de 15 de julio de 2015 que le dio respuesta.

<sup>21</sup> **"Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

<sup>22</sup> Este criterio está contenido en las tesis aisladas y jurisprudencia siguientes:

"PETICIÓN, DERECHO DE.". Localización: [TA], Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen II, Tercera Parte, página 87.

"PETICIÓN, DERECHO DE.". Localización: [TA], Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*., Volumen LXXXIV, Tercera Parte, página 49.

"PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSIDERAR, EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA.". Localización: [J], Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 207, 2a./J. 183/2006.

Escrito de petición

"Lic. Enrique Peña Nieto

"Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

"Los que suscribimos, ciudadanos mexicanos, en el pleno uso de los derechos que nos confiere la Constitución General de la República, señalando como domicilio para recibir toda clase de notificaciones el ubicado en ... y autorizando para recibirla a ... a usted atenta y respetuosamente decimos:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a pedirle que el Poder Ejecutivo de la Federación, que reside en su persona, nos haga entrega inmediata de las cantidades que por concepto de Fondo de Ahorro Campesino, nos descontaron semanalmente, a razón de un 10% de nuestro salario, durante todo el tiempo que laboramos en los Estados Unidos de América, bajo el Programa Bracero, entre 1942 y 1964, convenido por los gobiernos de México y de los Estados Unidos, mediante canje de notar (sic) diplomáticas, el 4 de agosto de 1942. Cantidades que fueron enviadas por el gobierno del país del norte, a través del banco Welsfargo, y recibidas aquí por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y los que, con posterioridad, lo sustituyeron. Hechos de los que usted tiene conocimiento.

"A pesar del tiempo transcurrido, desde que regresamos al país y no obstante las peticiones y gestiones que hemos realizado ante diversas autoridades, solamente hemos recibido respuestas evasivas, por lo que incluso tuvimos que acudir en la demanda de amparo ante el Poder Judicial de la Federación, el que por conducto de varios Juzgados de Distrito nos concedió el amparo, obligando a Secretaría de Gobernación a dar contestación a nuestras peticiones, sin que accediera a hacernos el pago de las cantidades que nos corresponden por el Fondo de Ahorro mencionado, a los exbraceros que aún vivimos y a los beneficiarios de los ya fallecidos, que también hemos solicitado el pago correspondiente.

"Como usted sabe, la falta de pago o devolución de las cantidades que integran nuestro Fondo de Ahorro, constituye una violación flagrante a lo dispuesto en el artículo 5o. de nuestra Ley Suprema que dispone 'Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial'.

"Usted, al tomar posesión como presidente de la República, protestó guardar y hacer guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella ema-

nen, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional, por lo que en cumplimiento de esa protesta, le pedimos que ordene a la autoridad del gobierno que usted encabeza y sea competente, nos haga el pago de las cantidades que legalmente nos corresponden.

"Los trabajadores mexicanos que laboramos en los Estados Unidos, cumplimos con nuestro trabajo e incluso recibimos el reconocimiento de los patrones que allá tuvimos, sin embargo vemos con tristeza e indignación que nuestro propio gobierno se niega a devolvernos la cantidad de dinero que a cada uno nos corresponde, lo que además resulta violatorio de nuestra Constitución.

"Le pedimos responda a nuestra respetuosa petición, en los mismos términos y con base en el mencionado artículo 8o. de nuestra Ley Suprema."

60. Se observa que los signatarios solicitaron al presidente de la República la entrega de las cantidades pertenecientes al Fondo de Ahorro Campesino, el cual, a su decir, se conformó mediante el descuento semanal del 10% de los salarios que percibieron durante el tiempo que laboraron en los Estados Unidos de América bajo el Programa Bracero, el cual aseguran duró de 1942 a 1964.

61. Asimismo, los peticionarios afirmaron que esas cantidades fueron enviadas por el gobierno de Estados Unidos a México, así como recibidas por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, institución que, manifestaron, fue sustituida con posterioridad.

62. Indicaron haber realizado diversas peticiones ante múltiples autoridades, pero ante la falta de respuesta directa, promovieron juicios de amparo en los que se les otorgó la protección constitucional para que la Secretaría de Gobernación diera contestación a sus peticiones, no obstante, ésta no les ha devuelto las cantidades referidas, por lo que ahora acudían al presidente de la República para que ordenara a la autoridad competente realice el pago de las cantidades adeudadas.

#### Oficio de respuesta

"Oficio Número:

"UEFCEF/DGA/DA/FID.10230/214/1086/2015

"México D.F., a 15 de julio de 2015

"C. María del Refugio Martínez Ruiz y Fmtes.,

"...

"Presente.

"El suscrito, encargado de los trabajos de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso, con fundamento en los artículos 2o., inciso B, fracción II y 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con el artículo 2 de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, así como en el numeral 2 de las Reglas de Operación de dicho Fideicomiso, personalidad que acredito con el nombramiento expedido mediante oficio No. SG/200/083/2014 de fecha 31 de julio de 2014, me refiero a su escrito enviado al C. Presidente de la República Mexicana, Lic. Enrique Peña Nieto, mismo que fue turnado a esta Dependencia Coordinadora, a través del cual solicitan la entrega del 10% (diez por ciento) de los salarios que recibieron en los Estados Unidos de Norteamérica durante el periodo de 1942 a 1964, por lo que con fundamento en los artículos 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 16, fracción X y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, le informo lo siguiente:

"De conformidad con el artículo 1o. de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, el Ejecutivo Federal constituirá el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, el cual tiene como finalidad otorgar un apoyo social a aquellos Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942 a 1964, en apego a la ley y las Reglas de Operación de dicho Fideicomiso.

"Por lo anterior, de acuerdo con la definición cinco del numeral 2 de las Reglas de Operación Fideicomiso 10230 (antes 2106), Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (1942-1964), la Dependencia Coordinadora de dicho Fideicomiso es la Secretaría de Gobernación, la cual se encarga de recibir, verificar y cotejar la documentación que presentaron los interesados en las mesas receptoras, de conformidad con los periodos de recepción de documentos conforme a las convocatorias, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2005 y la del 24 al 28 de noviembre de 2008.

"Ahora bien, en apego a los numerales 6.1 y el numeral 6.2 de las Reglas de Operación en mención, esta Dependencia Coordinadora analiza y pre-

senta al Comité Técnico la lista de beneficiarios que hayan satisfecho la totalidad de los requisitos exigidos por la ley y las reglas de operación así como de la convocatoria respectiva, motivo por el cual este fideicomiso únicamente puede hacer entrega del apoyo social a los beneficiarios que se registraron y están publicados en las listas de beneficiarios vigentes.

"Por todo lo anterior y una vez analizado el escrito de petición, se les comunica que esta Dependencia Coordinadora se encuentra imposibilitada para atender lo solicitado, toda vez que no tiene dentro de los asuntos de su competencia la información respecto del reclamo de la cantidad que describen en su escrito, y además carece de facultades para reintegrar cantidades por conceptos o prestaciones diversas al objeto para el que fue creado el Fideicomiso.

"Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

"Atentamente ...

"Encargado de los trabajos de la Dependencia Coordinadora."

63. La Dependencia Coordinadora del Fideicomiso indicó que de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, ese fideicomiso tiene por objeto entregar un apoyo social a quienes laboraron en Estados Unidos de América entre 1942 y 1964.

64. Que en términos de las reglas de operación del fideicomiso, la dependencia coordinadora del fideicomiso es la Secretaría de Gobernación, la cual se encarga de recibir, verificar y cotejar la documentación que los interesados en obtener el apoyo social presentaron en las mesas receptoras durante el periodo estipulado para tal efecto.

65. Igualmente, que en observancia de las reglas citadas, la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso presenta al Comité Técnico la lista de beneficiarios que satisficieron los requisitos exigidos por la ley, las reglas y la convocatoria respectiva, razón por la que únicamente puede entregar el apoyo social a las personas registradas y publicadas en las listas de beneficiarios vigentes.

66. Finalmente, que la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso está imposibilitada para atender lo solicitado, porque no tiene dentro de los asuntos de su competencia la información relativa a las cantidades solicitadas, ni

cuenta con facultades para reintegrar montos por conceptos distintos al del Fideicomiso.

67. Así, del contenido del escrito de petición y del oficio de respuesta se tiene que, por una parte, los quejosos solicitaron la entrega de las cantidades que integraban el Fondo de Ahorro Campesino y, por otra, la autoridad responsable se refirió a los montos que conforman el Fideicomiso "Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos"; de manera que resulta menester atender a cada uno de dichos fondos con el fin de establecer su naturaleza y la relación que existe entre ambos.

### Fondo de Ahorro Campesino

68. El fondo de ahorro en cuestión surgió con motivo del **"Acuerdo para Reglamentar la Contratación (Temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos"**, el cual fue celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **4 de agosto de 1942**.<sup>23</sup>

69. El acuerdo en mención contiene, en su preámbulo 2, notas que culminan con la aprobación del propio acuerdo, las cuales, por su relevancia, se transcriben a continuación:

"México, D.F., a 4 de agosto de 1942,

"Señor embajador:

"Tengo el honor de referirme al asunto planteado por la Embajada al digno cargo de vuestra excelencia, respecto a la posibilidad de que el Gobierno de México autorice la salida de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y sobre las condiciones en que tal emigración puede llevarse a cabo.

"Esta secretaría se considera, ante todo, en el deber de señalar la importancia que en los momentos actuales tiene para el país la íntegra conservación de su material humano, indispensable para el desarrollo del programa de defensa continental en que está solidarizado el Gobierno de México, programa en el que culmina, por recomendación muy empeñosa del jefe del Ejecutivo, la intensificación de actividades y especialmente la producción agrícola. Sin embargo, expuesta al propio C. Presidente de la República la necesidad

---

<sup>23</sup> Todos los acuerdos binacionales a que se hará referencia, se obtuvieron del acervo histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

de trabajadores que existe en algunas zonas de los Estados Unidos, y deseoso el Primer Magistrado de no escatimar la cooperación que ha venido ofreciendo al Gobierno que dignamente representa vuestra excelencia, en la medida que los recursos de la nación lo permiten, se ha servido determinar que no se pongan obstáculos a la salida de aquellos nacionales que deseen emigrar, en forma temporal, para el desempeño de los trabajos en que sus servicios sean requeridos, y que no se fijen más condiciones esenciales que las que demandan las circunstancias y las que establecen ordenamientos legales vigentes en ambos países.

"Con el propósito de precisar los alcances de esta cuestión se convino, como vuestra excelencia sabe, en tratarla de Estado a Estado, y para examinarla en todos sus aspectos, se estimó necesaria la reunión de expertos mexicanos y americanos que acaban de dar cima a su labor, habiendo presentado ya las recomendaciones que formularon y que, debidamente suscritas, se envían anexas a la presente comunicación.

"Han sido examinadas con todo detenimiento las conclusiones de que se trata y el Gobierno de México les otorga su completa aprobación. Ruego a vuestra excelencia se sirva gestionar que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, si a bien lo tiene, haga otro tanto, a fin de dejar ultimado este asunto y se puedan girar, en consecuencia, a los diversos órganos oficiales que deben intervenir en el mismo las instrucciones pertinentes y de tal modo pueda surtir efectos inmediatos el arreglo a que felizmente se ha llegado.

"Aprovecho la oportunidad para reiterar a vuestra excelencia las seguridades de mi alta y distinguida consideración.

"(f.) Ezequiel Padilla.

"México, 4 de agosto de 1942.

"Excelencia:

"Tengo el honor de acusar recibo de la nota de vuestra excelencia Núm. 312 del 4 de agosto de 1942, con respecto a la emigración temporal de braceros mexicanos a los Estados Unidos para dedicarse a faenas agrícolas, que trata de una materia planteada por esta Embajada hace algunos días.

"Se ha tomado debida nota de las consideraciones expresadas en la nota de vuestra excelencia cuyo recibo ahora se acusa, con respecto a la conservación de la mano de obra indispensable en la República Mexicana para

el desarrollo del Programa de Defensa Continental, sobre todo en cuanto a la producción agrícola, a que se halla comprometido el Gobierno Mexicano. Mi Gobierno se da, perfectamente bien, cuenta de dichos compromisos y a la vez agradece profundamente la actitud de su excelencia el presidente Manuel Ávila Camacho y el modo sincero y eficaz en que ha brindado la cooperación del Gobierno Mexicano, dentro de los recursos de la nación, para permitir que los nacionales de México emigren temporalmente a los Estados Unidos con el objeto de coadyuvar a nuestra producción agrícola.

"Para determinar el alcance de las condiciones bajo las cuales los braceros mexicanos podrán trasladarse a los Estados Unidos para los fines arriba expuestos, se convino en que se habrían de llevar a cabo las negociaciones entre nuestros dos Gobiernos, y vuestra excelencia se sirvió adjuntar una copia de dichas recomendaciones, en castellano, con la nota a que se hace referencia.

"Mi gobierno acepta dichas recomendaciones como arreglo satisfactorio, y se me autoriza para comunicar a vuestra excelencia que mi Gobierno pondrá desde luego en vigor dicho arreglo; como confirmación de ello adjunto a la presente el texto en inglés del arreglo convenido.

"Aceptad, excelencia, las seguridades reiteradas de mi más alta y más distinguida consideración.

"(f.) George S. Messersmith."

70. De las notas transcritas se desprende que el 4 de agosto de 1942 los Gobiernos de Estados Unidos y de México acordaron la cooperación entre ambas naciones con el fin de mitigar la necesidad de mano de obra agrícola en algunas zonas del primer país citado.

71. Igualmente, que para conseguir ese fin, México no obstaculizaría la salida de sus nacionales que desearan emigrar, de manera temporal, a Estados Unidos para el desempeño de los trabajos requeridos, así como que las recomendaciones que expertos mexicanos y americanos hicieron en cuanto al tema, se aceptaban por ambos países, las cuales entrarían en vigor inmediatamente para materializar el acuerdo celebrado.

72. Las recomendaciones aludidas se encuentran contenidas en el propio acuerdo, y se denominaron "Principios fundamentales". Luego, con el objeto de facilitar la mejor aplicación de los principios mencionados, se establecieron diversas cláusulas de entre las que destacan las intituladas "Contratos" y "Fondo de ahorro", las cuales son del tenor siguiente:

### "Contratos

"a) Los contratos se harán entre el empleador y el trabajador bajo la supervisión del Gobierno de México y se redactarán en castellano.

"b) El empleador contratará con el subempleador a efecto de garantizar la debida observancia de los principios contenidos en estas bases.<sup>24</sup>

### "Fondo de ahorro

"a) La Agencia del Gobierno de los Estados Unidos respectiva, tendrá la responsabilidad de la guarda de las cantidades con que contribuyan los trabajadores mexicanos para la formación de su Fondo de Ahorro Campesino, hasta que sean transferidos al Banco Nacional de Crédito Agrícola de México, el que contraerá las responsabilidades del depósito, guarda y aplicación, o en su defecto devolución de dichas cantidades.

"b) El Gobierno de México, por conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuidará de la seguridad de los ahorros de los trabajadores para que se inviertan en la adquisición de implementos agrícolas, que de acuerdo con los permisos de exportación que el Gobierno de los Estados Unidos otorgue, puedan ser traídos por los trabajadores al repatriarse; en la inteligencia de que la *Farm Security Administration* recomendará para dichos implementos la prioridad correspondiente."

73. De la cláusula denominada "Contratos" se aprecia que ambos países estipularon que los contratos se celebrarían entre empleadores estadounidenses y trabajadores mexicanos agrícolas, los cuales debían ser redactados en castellano y serían supervisados por el Gobierno de México, así como que *Farm Security Administration* del Departamento de Agricultura de Estados Unidos y los propietarios o administradores de las fincas en que se realizarían los trabajos, contratarían conjuntamente con el objeto de garantizar la debida observancia de los principios contenidos en el acuerdo.

74. De la cláusula "Fondo de ahorro" se observa que ambas naciones convinieron la creación de un Fondo de Ahorro Campesino mediante las contribuciones que los trabajadores mexicanos hicieran para tal efecto.

---

<sup>24</sup> A fin de comprender los términos utilizados en el acuerdo, éste precisa lo siguiente: "(Al utilizarse aquí la palabra 'empleador' se entenderá que se trata de la *Farm Security Administration*, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América; la palabra 'sub-empleador' se aplicará al propietario o administrador de la finca o fincas en los Estados Unidos en las que prestarán sus servicios los trabajadores mexicanos; la palabra 'trabajador' se aplicará al trabajador agrícola que emigre a los Estados Unidos sobre las bases que aquí se consignan)."

75. Asimismo, que la responsabilidad de la guarda de ese fondo recaería, en principio, en la Agencia del Gobierno de Estados Unidos que al efecto se designara, hasta que dicho fondo se trasladara al Banco Nacional de Crédito Agrícola de México, el que se encargaría de su depósito, guarda, aplicación o, en su defecto, devolución.

76. Además, que la conformación del fondo de ahorro sería para su posterior inversión en la adquisición de implementos agrícolas, respecto de los que el Gobierno Estadounidense otorgaría el permiso de exportación respectivo para que fueran ingresados a México por los trabajadores al momento de su repatriación, en la inteligencia de que la *Farm Security Administration* recomendaría para esos implementos la prioridad correspondiente.

77. Posteriormente, los gobiernos de ambos países emitieron el **"Acuerdo que Modifica el Convenio del 4 de agosto de 1942 para Reglamentar la Contratación de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos"** celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **26 de abril de 1943**, en el que se especificó que las modificaciones que el propio acuerdo contenía se aplicarían a todos los trabajadores contratados, incluidos los que se regían por el diverso acuerdo de 4 de agosto de 1942.

78. En relación al Fondo de Ahorro Campesino, el acuerdo de que se trata en la cláusula respectiva, establecía lo siguiente:

"Fondo de Ahorro.

"a) La Agencia del Gobierno de los Estados Unidos respectiva, tendrá la responsabilidad de la custodia de las cantidades con que contribuyan los trabajadores mexicanos para la formación de su Fondo de Ahorro Campesino, hasta que sean transferidos a Wells Fargo Bank and Union Trust Company, de San Francisco, por cuenta del Banco de México, S.A. el cual traspasará dichos fondos al Banco Nacional de Crédito Agrícola de México. Este último asume la responsabilidad por el depósito, guarda y aplicación o en su defecto devolución de dichas cantidades.

"b) El Gobierno de México por Conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola cuidará de la seguridad de los ahorros de los trabajadores para que se inviertan en la adquisición de implementos agrícolas, que de acuerdo con los permisos de exportación que el Gobierno de los Estados Unidos otorgue, puedan ser traídos por los trabajadores al repatriarse; en la inteligencia de que la *Farm Security Administration* recomendará para dichos implementos la prioridad correspondiente."

79. De la transcripción que antecede se advierte que subsistió esencialmente lo previsto para la integración, custodia y manejo del Fondo de Ahorro Campesino, puesto que únicamente se especificaron las instituciones bancarias a través de las cuales los gobiernos de ambas naciones harían llegar a México las cantidades pertenecientes a dicho fondo.

80. Días después surgió el "**Acuerdo para Reglamentar la Contratación de Trabajadores no Agrícolas Migratorios Mexicanos**" celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **29 de abril de 1943**, en el que se asentó que ante el éxito de los acuerdos para la contratación de trabajadores agrícolas, ahora se contrataría mano de obra no agrícola, respecto de la que también se previó la conformación de un fondo de ahorro distinto del campesino, sobre el que no se hace mayor énfasis en razón de que no es materia del asunto que nos ocupa.

81. Además, en diverso acuerdo también celebrado por canje de notas fechadas en Washington, D.C., el 15 de noviembre de 1946, ambos países convinieron dar por terminado a partir del 1 de marzo de 1947, el acuerdo para la contratación de trabajadores no agrícolas.

82. A la postre, se emitió el "**Acuerdo relativo a la Migración de Trabajadores Agrícolas Mexicanos**" celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **21 de febrero de 1948**, en el que se indicó que con motivo de que el 31 de diciembre de 1947 prescribió la vigencia del acuerdo de 26 de abril de 1943, y que persistía la necesidad de nuevos contingentes de trabajadores mexicanos agrícolas en algunas regiones de Estados Unidos, se aprobaron nuevas condiciones de trabajo para contrataciones y recontractaciones futuras.

83. Dentro de las condiciones básicas estipuladas en el acuerdo mencionado se encuentra la cláusula primera en la que se estableció que los contratos o recontractaciones se celebrarían directamente entre patrón<sup>25</sup> y trabajador, con la intervención de ambos gobiernos a fin de vigilar el cumplimiento de lo especificado en el acuerdo de que se trata.

84. En la cláusula segunda se indicó que el modelo de contrato a utilizarse se anexaba al acuerdo y que, en caso de estimarse necesaria su modi-

---

<sup>25</sup> Entendiéndose ahora como patrón al propietario o administrador de una finca agrícola en Estados Unidos en la que el trabajador mexicano prestaría sus servicios, o bien, a una asociación de ambos, y no a la *Farm Security Administration* del Departamento de Agricultura de ese país como se especificó en los acuerdos de 4 de agosto de 1942 y 26 de abril de 1943; esta situación implicó que se suprimiera la figura de sub-empleador.

ficación, los cambios previamente debían someterse a consulta y aprobación de ambos gobiernos, además de que en la cláusula octava se estipuló que para la celebración de los contratos, éstos debían estar escritos en idiomas inglés y español.

85. En cuanto a la cláusula décima tercera, se tiene que proscibía todo descuento que no estuviera previsto en el contrato individual.

86. Por su parte, la cláusula vigésima quinta quedó del modo siguiente:

"Vigesimaquinta. Fondo de Ahorros. Con el propósito de fomentar la creación de los fondos de ahorro, el patrón retendrá periódicamente el diez por ciento del salario del trabajador, entregándole constancia de los descuentos que se le hagan en cada día de raya mediante un recibo firmado, escrito a máquina o con tinta en el que claramente se exprese la suma retenida. Todos los salarios descontados en tal forma deberán ser entregados al trabajador mediante un cheque bancario certificado, a su nombre, que llevará el sello del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, que será puesto en el momento en que el trabajador cruce la frontera de regreso a México. Dichos cheques serán expedidos en moneda americana (dólares) y negociables después de ser endosados a través de cualquier institución bancaria en México."

87. La cláusula anterior, como puede observarse, continuó fomentando la conformación del Fondo de Ahorro Campesino, aunque en esta ocasión los gobiernos suscritos pactaron, por primera vez, que el porcentaje de retención del salario de los trabajadores sería del 10%, así como que el encargado de efectuarla de manera constante sería el patrón, quien estaba obligado a entregar al trabajador los comprobantes correspondientes.

88. Asimismo, se aprecia que mediante la cláusula en comento se acordó que los salarios retenidos serían entregados al trabajador por medio de cheque certificado a su nombre, con sello del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, expedido en moneda estadounidense; documento que sería entregado en el momento que el trabajador cruzara la frontera para repatriarse, así como negociable después de ser endosado por cualquier institución bancaria en México.

89. Ulteriormente, los gobiernos estadounidense y mexicano aprobaron el "**Acuerdo sobre la Contratación de Trabajadores Agrícolas Mexicanos**" celebrado por el canje de notas fechadas en la Ciudad de México, el **1 de agosto de 1949**, en el que en su cláusula 4 se especificó que las nuevas contrataciones y/o recontractaciones de trabajadores agrícolas mexicanos, se regirían por lo previsto en ese acuerdo y en el contrato individual de trabajo agregado al propio convenio.

90. En la cláusula citada se prohibió al patrón y al trabajador, de manera individual o conjunta, cambiar el contrato individual de trabajo sin previo consentimiento de ambos gobiernos, además de que se previó que la celebración de ese contrato sería supervisada por representantes de los gobiernos signatarios y que tal contrato se formularía en idiomas español e inglés.

91. En el contrato individual de trabajo contenido en el acuerdo referido, se plasmaron diversas disposiciones de entre las que destaca la siguiente:

"5. Descuentos. **No deberá hacerse a los trabajadores ningún descuento por concepto de fondo de ahorro** o de cuotas sindicales. El patrón podrá hacer deducciones únicamente por los conceptos siguientes:

"(a) Aquellas requeridas por ley;

"(b) Adelantos hechos a cuenta de salarios;

"(c) Pagos correspondientes por artículos de consumo producidos por el patrón, que hayan sido voluntariamente adquiridos por el trabajador.

"(d) Alimentación proporcionada por el patrón, siempre que el cargo al trabajador sea por el costo de la misma, pero en ningún caso dicho costo podrá exceder de Dls. 1.75 por día, por tres comidas;

"(e) Por exceso de pagos.

"Los descuentos de acuerdo con los incisos (b), (c) y (e) en cada periodo de pago, no podrán exceder del 10% del total de salarios devengados en el mismo periodo de pago, entendiéndose que el patrón puede hacer deducciones que no excedan del 50% de los salarios devengados por el trabajador en un cualquier determinado periodo de pago, por los adelantos hechos al trabajador a su llegada al lugar de empleo, para sus gastos de alimentación y vestuario necesario; quedando entendido, además, de que cuando el trabajador abandone su trabajo antes de su fecha de terminación al darse por terminado el contrato, el patrón podrá deducir del pago final de salarios, cualquier deuda no liquidada que el trabajador tenga con él, de acuerdo con los incisos (b), (c), (d) y (e) de este artículo, en el momento en que el trabajo sea abandonado o el contrato se dé por terminado.

"Lo destacado es propio de esta Sala."

92. De la disposición anterior se desprende que los gobiernos estadounidense y mexicano convinieron **proscribir expresamente los descuentos**

por concepto de fondo de ahorro y únicamente permitir los previstos por la ley, por adelantos de salario, artículos de consumo y alimentación producidos o proporcionados por el patrón, y excedentes de pago.

93. Después, los gobiernos de Estados Unidos y México subscribieron el "**Acuerdo Complementario del celebrado por canje de notas del 1 de agosto de 1949, sobre la Contratación de Trabajadores Agrícolas Mexicanos**", celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **9 de marzo de 1951**, mediante el que se complementó el diverso acuerdo de 1 de agosto de 1949 y se modificó el contrato individual de trabajo que éste preveía, así como se concertó que ambos continuarían en vigor hasta el 30 de junio de 1951; sin embargo, no se alteró el artículo 5 de dicho contrato en el que se prohibieron los descuentos por concepto de fondo de ahorro.

94. Luego, con motivo de que el 15 de julio de 1951 el gobierno de Estados Unidos dio por terminado el Acuerdo de 1 de agosto de 1949, se expidió el "**Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios de 1951**" celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México el **11 de agosto de 1951**, en el que se establecieron nuevas disposiciones y un nuevo contrato tipo de trabajo, los cuales surtirían efectos a partir de esa fecha y permanecerían vigentes 6 meses.

95. En relación a los descuentos, la cláusula 6 del contrato tipo de trabajo disponía lo siguiente:

"6. Descuentos. **No deberá hacerse descuento alguno en los salarios de los trabajadores mexicanos, excepto en los casos a que refiere la presente cláusula.** El patrón podrá hacer deducciones solamente por los siguientes conceptos:

- "a) Los requeridos por ley;
- "b) Adelantos hechos a cuenta de salarios;
- "c) Pagos por concepto de artículos de consumo producidos por el trabajador;
- "d) Alimentación proporcionada por el patrón, siempre que el cargo al trabajador sea por el costo de la misma, no debiendo exceder en ningún caso de Dls. 1.75 por día, por las tres comidas;
- "e) Por exceso en el pago de salarios;

"f) Por cualquier pérdida que sufra el patrón a causa de que el trabajador se rehúse a devolver o no devuelva, por negligencia, los objetos que el patrón le haya proporcionado, o también con motivo del deterioro o de la destrucción intencionados de dichos objetos; siempre y cuando las deducciones que se hagan por la pérdida sufrida no sean mayores que el justo valor que tales objetos hayan tenido en el momento de ser entregados al trabajador, deducido el desgaste normal por el uso de los mismos y, en el caso de daño en propiedades del patrón, a condición de que se calcule el justo valor de las mismas en el momento de la entrega, deducido el desgaste normal durante el tiempo de uso;

"g) Por concepto de primas de seguros cuando lo autorice el Gobierno de México, conforme a algún plan de seguros que cubra accidentes y enfermedades no profesionales, cuando tal plan de seguros haya sido aprobado por dicho Gobierno.

"Los descuentos de acuerdo con los incisos (b), (c), (e) y (f), en cada periodo de pago, no excederán del 10% del total de salarios devengados en ese periodo, a condición de que el patrón no efectúe deducciones que excedan del 50% de los salarios del trabajador, en ningún periodo, por los anticipos hechos al trabajador a su llegada al lugar de empleo, por concepto de alimentación y ropa necesarias; a condición también de que, a la terminación del Contrato de Trabajo, o si el trabajador abandona sus labores antes de expirar el contrato, el patrón puede deducir del pago final de salarios cualquier adeudo no liquidado que el trabajador tenga con él de acuerdo con los incisos b), c), d), e) y f) de la presente cláusula, en el momento en que el trabajo sea abandonado o el contrato haya terminado.

"Lo destacado es propio de esta Sala."

96. Del texto transcrito se obtiene que los Gobiernos de Estados Unidos y México decidieron **prohibir todo descuento al salario del trabajador** diferente de los que enlistó en la cláusula referida, de entre los que no se advierte el relativo por concepto de fondo de ahorro.

97. Posteriormente, los gobiernos estadounidense y mexicano celebraron múltiples acuerdos mediante canje de notas con el fin de prorrogar y reformar el acuerdo de 11 de agosto de 1951, dichos acuerdos se denominaron de la manera siguiente:

**"Acuerdo que Prorroga el Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios del 11 de agosto de 1951"**, de 19 de mayo de 1952.

**"Acuerdo que Prorroga, Interpreta y Modifica al 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios de 1951, Reformado'",** de 10 de marzo de 1954.

**"Acuerdo relativo a las Modificaciones hechas por canje de notas del 10 de marzo de 1954, al Contrato Tipo de Trabajo anexo al 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios de 1951, Reformado'",** de 10 de marzo de 1954.

**"Acuerdo que Prorroga al 'Acuerdo sobre Trabajadores Agrícolas Migratorios 1951, Reformado'",** de 23 de diciembre de 1955.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado', prorrogado por canje de notas el 23 de diciembre de 1955",** de 20 de diciembre de 1956.

**"Acuerdo sobre la Interpretación del Artículo 7 del 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 17 de junio de 1957.

**"Acuerdo sobre la Interpretación del Párrafo (d) del Artículo 30 del 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 30 de julio de 1957.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 24 y 27 de junio de 1959.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 28 y 30 de julio de 1959.

**"Arreglo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 31 de agosto de 1959.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 21 de octubre de 1959.

**"Acuerdo que Prorroga y Reforma el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 23 de octubre de 1959.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 11 de diciembre de 1961.

**"Acuerdo que Modifica el Artículo 4 del 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 10 de enero y 25 de febrero de 1963.

**"Acuerdo que Prorroga el 'Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios 1951, Reformado'",** de 20 de diciembre de 1963.

98. Los acuerdos citados tuvieron por objeto prorrogar el diverso de 11 de agosto de 1951 y, en algunos casos, modificar o interpretar sus disposiciones, pero ninguno alteró la cláusula 6 del contrato tipo de trabajo relativa a los descuentos permitidos a los salarios de los trabajadores, de entre los que, como se asentó, no se advierte el relativo por concepto de fondo de ahorro.

99. Por otro lado, es importante mencionar que el último de los acuerdos mencionados estipuló que la vigencia del diverso acuerdo de 1951 reformado sería hasta el 31 de diciembre de 1964, sin que se haya celebrado nuevo acuerdo para que se prorrogara tal vigencia; de manera que en esa fecha concluyó la contratación de trabajadores mexicanos agrícolas para laborar en Estados Unidos, es decir, terminó el Programa Bracero.

### **Fideicomiso "Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos"**

100. Para entender el origen del fideicomiso, es preciso tomar en cuenta que en 1998 surgió una movilización social integrada por personas de la tercera edad que afirmaban haber trabajado en Estados Unidos durante 1942 a 1964 dentro del Programa Bracero. El principal objetivo del movimiento era lograr que el Gobierno Federal les restituyera el salario que, aseguraban, les fue descontado por concepto de Fondo de Ahorro Campesino durante su estancia como migrantes en aquel país.<sup>26</sup>

101. Con el objetivo de atender los reclamos de los extrabajadores e investigar el paradero del Fondo de Ahorro Campesino, el 17 de abril de 2001 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos Aportados por los Trabajadores Mexicanos Braceros integrada por dieciocho legisladores.

102. La comisión aludida, diferentes grupos parlamentarios y Congresos Locales presentaron ante la Cámara de Diputados ocho iniciativas de ley,<sup>27</sup> cuyas exposiciones de motivos coincidieron en crear un fideicomiso en

<sup>26</sup> Astorga Morales, Abel, "El caso 'extracero' en México: un movimiento social amparado en el despojo y fortalecido por la memoria", *Anuario de la Historia Regional y de las Fronteras*, Colombia, vol. 20, núm. 2, julio-diciembre 2015, pp. 47-69.

<sup>27</sup> 1. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Asistencia para los Ex Braceros del Periodo 1942-1964, del diputado federal Sergio Acosta Salazar del Grupo Parlamentario del PRD, de 29 de abril de 2003.

2. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Contingencia para el apoyo de los Ex braceros del periodo 1942-1946, de diversos diputados de la LVIII Legislatura, de fecha 30 de abril de 2003.

favor de los extrabajadores del Programa Bracero, aunque sus justificaciones fueron variadas, ya que mientras dos no dieron mayor explicación al respecto, las otras seis reconocieron que durante ese programa se efectuaron retenciones salariales a los trabajadores para crear su fondo de ahorro, de las cuales dos indicaron desconocer lo sucedido con tal fondo, incluso, una de éstas refirió que en razón de que fueron procesadas dos toneladas de papeles en las dependencias que estuvieron involucradas en el convenio binacional y después con el terremoto de 1985, prácticamente los ex trabajadores migrantes quedaron en estado de indefensión, al no encontrarse documentación que amparara las transferencias a México de las cantidades que conformaban el fondo de ahorro; además de que las otras cuatro aceptaron que esos fondos sí llegaron a nuestro país, sin ser entregados a los extrabajadores.

103. El 20 de abril de 2005 la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados dictaminó favorablemente la iniciativa de 9 de diciembre de 2004, en razón de que fue presentada por integrantes de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos de los Trabajadores Mexicanos Braceros y contemplaba, en lo fundamental, las propuestas del resto de las iniciativas.

104. En consecuencia, la Comisión de Hacienda y Crédito Público estimó procedente crear el fideicomiso de que se trata y otorgar a los extrabajadores, como acto de justicia, apoyos de asistencia social. Además, esa

---

3. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Compensación para los Trabajadores Mexicanos Braceros del Periodo 1942-1964, del Congreso del Estado de Jalisco, de 12 de mayo de 2004.

4. Iniciativa de Ley para crear el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Compensación para los Trabajadores Mexicanos Braceros en el periodo de 1942 a 1964, del Congreso del Estado de Michoacán, de 21 de julio de 2004.

5. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Compensación para los Trabajadores Mexicanos Braceros del periodo 1942-1964, del Congreso del Estado de Baja California, de 25 de agosto de 2004.

6. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Compensación para los Trabajadores Mexicanos Braceros Migratorios en los Estados Unidos de Norteamérica del periodo 1942 a 1964, del diputado Abdallán Guzmán Cruz del Grupo Parlamentario del PRD, de 28 de octubre de 2004.

7. Iniciativa de Ley que crea el Fideicomiso para el pago de una compensación económica para los Trabajadores Mexicanos Braceros Migratorios en los Estados Unidos de Norteamérica para el periodo 1942 a 1964, de la diputada María Hilaria Domínguez Arvizu del Grupo Parlamentario del PRI, de 9 de noviembre de 2004.

8. Iniciativa de Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Braceros Mexicanos, presentada el 9 de diciembre de 2004, por la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos de los Trabajadores Mexicanos Braceros integrada por los CC. Diputados Marco Antonio Gama Basarete del PAN, Mario Carlos Culebro Velazco del PRI, Valentín González Bautista del PRD y José Isabel Trejo Reyes del PAN.

comisión señaló que el monto a entregar a cada beneficiario no sería una compensación derivada de un adeudo, sino que se trataba de un apoyo que la sociedad, a través del fideicomiso, concedería a dichos extrabajadores y a sus familias.

105. El 21 de abril de 2005 el Pleno de la Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Dentro de la etapa de discusión, los diputados resaltaron que con la aprobación del dictamen se consolidaba la solución definitiva a la problemática de los ex trabajadores migrantes mexicanos, quienes reclamaron, sin haber sido escuchados durante años, que se les devolviera el fondo de ahorro producto de su trabajo.

106. El 26 de abril de 2005 las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, emitieron dictamen en el que estimaron conveniente la aprobación de la minuta proveniente de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto de ley para crear el fideicomiso, toda vez que contenía los elementos suficientes para dar cumplimiento al propósito de proteger y hacer justicia a un sector de la población que desde años atrás demandaba la retribución del fruto de su trabajo en los Estados Unidos.

107. Insistieron en dejar claro que el apoyo social a entregar a los beneficiarios por parte del fideicomiso no implicaba compensación de adeudo alguno que el Gobierno Federal tuviera pendiente, sino que se trataba de una ayuda que la sociedad, por conducto del fideicomiso, otorgaría a los ex trabajadores migrantes mexicanos y a sus familias, además de que con la aprobación de la minuta se liberaría a todas las autoridades competentes de cualquier reclamo planteado en el pasado y en el presente, así como preveniría alguno en el futuro.

108. Finalmente, el 28 de abril de 2005, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de sus comisiones y lo turnó al Ejecutivo Federal, por lo que el 25 de mayo de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para ex trabajadores migratorios mexicanos (en adelante "Ley de Apoyo Social").

109. **Ley original.** La Ley de Apoyo Social contó únicamente con 9 artículos y 6 numerales transitorios, de entre los que destaca el artículo 1o.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> "Artículo 1o. El Ejecutivo Federal constituirá el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

en el que se señaló que el Ejecutivo Federal constituiría el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

110. En ese mismo artículo, se indicó que la finalidad de ese fideicomiso sería otorgar apoyo social a los ex trabajadores migrantes que hubieran prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942 a 1964 o, en su caso, a sus cónyuges o a sus hijos o hijas que sobrevivieran y así lo acreditaran.

111. También destaca el artículo 3o.<sup>29</sup> por el que se creó el Comité Técnico del Fideicomiso y el diverso 5o., el cual estableció sus facultades, entre las que se encuentran las atinentes a establecer reglas de operación para regir el cumplimiento del fin del fideicomiso (fracción I),<sup>30</sup> elaborar y publicar las bases y procedimientos para autorizar las aportaciones a pagar (fracción II)<sup>31</sup> y, por supuesto, la atinente a entregar el apoyo social (fracción III).<sup>32</sup>

---

"El Fideicomiso tendrá por finalidad otorgar un apoyo social en los términos establecidos en esta ley a los Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942 a 1964, de conformidad con lo establecido por el Programa de Trabajadores Migratorios o, en su caso, a sus cónyuges o a los hijos o hijas que sobrevivan y que acrediten la procedencia del mismo, de conformidad con los requisitos establecidos por el artículo 6o. de la presente ley."

<sup>29</sup> **"Artículo 3o.** El fideicomiso contará con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública. Por cada representante propietario habrá un suplente, quien deberá suplirlo en sus ausencias.

"El fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales."

<sup>30</sup> **"Artículo 5o.** El Comité Técnico tendrá, de manera enunciativa mas no limitativa, las siguientes facultades:

**"I.** Establecer las reglas de operación por las cuales se regirá el cumplimiento del fin del fideicomiso."

<sup>31</sup> **"II.** Elaborar y publicar las bases y procedimientos a través de los cuales se autoricen las aportaciones a otorgar, así como los procedimientos para establecer las cantidades proporcionales que se determinen por el Comité Técnico, mismas que se podrán entregar a los beneficiarios y la forma para documentar dichas entregas; ..."

<sup>32</sup> **"III.** Otorgar los apoyos, con base en las reglas de operación que al efecto se emitan debiendo observar en todo caso el siguiente orden de prelación:

- a) Se deberá dar preferencia a los trabajadores de mayor edad respecto a los de menor edad.
- b) Los Trabajadores Migratorios del periodo 1942-1946; y,
- c) Los Trabajadores Migratorios hasta el periodo 1964."

112. El numeral 4o. de esa ley<sup>33</sup> reguló la integración del fondo de apoyo social del modo siguiente: los recursos aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, las aportaciones que a título gratuito realizaran los Estados y el Gobierno del Distrito Federal, los productos que se generaran por la inversión y administración de los recursos y bienes con que contara dicho fondo, los bienes que se le aportaran y los demás que por otros conceptos se aportaran.

113. En el artículo 9o., primer párrafo,<sup>34</sup> se estableció que los extrabajadores o sus beneficiarios que recibieran el apoyo social aceptarían por escrito liberar al Gobierno de México y sus dependencias, así como a cualquier otra institución pública mexicana, inclusive, órganos autónomos, de cualquier reclamo pasado, presente y futuro relacionado en cualquier forma con los acuerdos internacionales que dieron origen al Programa de Trabajadores Migratorios Mexicanos, sin reservarse ningún derecho o acción legal alguna que pudiera corresponderles por virtud de dichos acuerdos.

---

<sup>33</sup> **Artículo 4o.** El Fondo de Apoyo para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, que será el patrimonio administrado por el fideicomiso, se constituirá por:

"I. Los recursos aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, de conformidad con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de la presente ley;

"II. Las aportaciones que a título gratuito, realicen los Estados y el Gobierno del Distrito Federal, en términos de los convenios de colaboración que éstos suscriban con la fiduciaria de conformidad con lo previsto en la presente ley;

"III. Los productos que se generen por la inversión y administración de los recursos y bienes con que cuente dicho fondo;

"IV. Los bienes que se aporten al fondo; y,

"V. Los demás que por otros conceptos, se aporten para el mejor cumplimiento de sus fines.

"El patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones provenientes de las partidas presupuestales de ejercicios subsecuentes, así como con las aportaciones que realicen los Gobiernos de los Estados y el Gobierno del Distrito Federal.

"Las actividades realizadas en ejecución de la finalidad del fideicomiso únicamente estarán respaldadas por los recursos aportados al Fondo de Apoyo para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, con los límites y en los términos previstos en esta ley, por lo que el Gobierno Federal y las entidades de la administración pública paraestatal no podrán responsabilizarse ni garantizar esas operaciones, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto al cumplimiento del objeto del fideicomiso."

<sup>34</sup> **Artículo 9o.** Los extrabajadores o sus beneficiarios con derecho a recibir el apoyo previsto en esta ley, al recibirlo, aceptarán por escrito liberar al Gobierno de México y sus dependencias, lo mismo que a cualquier otra institución pública mexicana, incluyendo órganos autónomos, de cualquier reclamo pasado, presente y futuro relacionado en cualquier forma con los Acuerdos Internacionales que dieron origen al Programa de Trabajadores Migratorios Mexicanos, sin reservarse ningún derecho o acción legal alguna que pudiera corresponderles por virtud de dichos acuerdos.

"El apoyo otorgado por esta ley no se considerará compensación, indemnización o retribución alguna a favor de ningún titular o beneficiario."

114. En el párrafo segundo del artículo en comento se indicó que el apoyo otorgado por la ley en comento no se consideraría compensación, indemnización o retribución alguna a favor de ningún titular o beneficiario.

115. El numeral transitorio primero<sup>35</sup> indicó que la ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación (esto es, el 26 de mayo de 2005).

116. El artículo transitorio segundo<sup>36</sup> estableció que el fideicomiso operaría durante 5 años o menos, contados a partir del inicio de sus actividades o hasta en tanto se extinguiera su patrimonio o se diera cumplimiento al fin objeto de su creación.

117. **Reforma de 2008.** El Grupo Parlamentario del PRD propuso reformas y adiciones a la Ley de Apoyo Social mediante iniciativa de 4 de abril de 2006.

118. En la exposición de motivos, señaló que los montos adeudados a los ex trabajadores migrantes por el fondo de ahorro campesino llegaron a manos del Estado Mexicano,<sup>37</sup> pero nunca les fueron devueltos, dado que ninguna instancia gubernamental asumió la obligación de restituirles tales recursos.

119. La iniciativa también enumeró los problemas que emergieron de la aplicación de la ley original. Uno de los conflictos que puntualizó radicó en que existían otro tipo de documentos, además de los señalados en la ley predecesora, con los que era factible acreditar el carácter de trabajador exbra-

---

<sup>35</sup> **"Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

<sup>36</sup> **"Segundo.** El periodo durante el cual operará el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos será de cinco años o menos contados a partir del inicio de sus actividades, o hasta el momento en que se extinga su patrimonio, o se dé cumplimiento al fin objeto de su creación."

<sup>37</sup> "El programa Bracero se inició en la década de los cuarenta y estuvo en vigor de 1942 a 1964. Durante este periodo se inscribieron aproximadamente 4 millones de mexicanos, para lo que se negoció una fuente de empleo y que no podrían ser empleados en ningún tipo de servicio militar, que no habría discriminación, y que gozarían de garantías como alimentos, hospedaje, transporte y, en su caso, repatriación.

"Paralelamente al inicio del programa, **una agencia en Estados Unidos de América se encargó de retener 10 por ciento del salario de los trabajadores para formar el Fondo de Ahorro Campesino. Posteriormente, esos ahorros fueron transferidos al Banco de Crédito Agrícola de México, que se transformó en el Banrural y hoy es Financiera Rural, para que a su retorno se les entregaran los recursos que habían ahorrado, pero ese dinero nunca se les devolvió como originalmente se había señalado, en razón de que ninguna instancia gubernamental asumía la obligación de restituir los recursos ...**". Lo destacado es propio.

cero, por lo que propuso tomarlos en consideración, ya que muchas personas no lograron acreditar ese carácter no pudieron recuperar lo que se denominó "parte de sus ahorros".

120. Previa aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores del proyecto de ley, sus reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 2008.

121. Se destaca la reforma al artículo 2o., fracción VIII,<sup>38</sup> de la ley, en la que se modificó su nombre para agregarle el periodo del programa bracero (1942-1964); de tal modo que el nombre del ordenamiento quedó como sigue: Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Braceros Mexicanos 1942-1964. Este cambio es de destacarse, pues evidencia que la intención de la ley es que sea aplicable a todos los ex trabajadores migrantes, sin ser de relevancia el periodo en el que laboraron.

122. En el artículo séptimo transitorio<sup>39</sup> se señaló que el fideicomiso duraría hasta que se diera cumplimiento a su objeto (esto es, se elimina la restricción de la ley original en cuanto a que aquél subsistiría 5 años o menos).

123. En el artículo transitorio octavo<sup>40</sup> se señaló que los recursos presupuestarios para el fideicomiso se aportarían conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la federación para el año fiscal que correspondiera (con ello, se eliminó también la limitante prevista en la ley anterior en cuanto a que los recursos del fideicomiso sólo se integrarían por el presupuesto de egresos de 2005, a efecto de hacerlo extensivo también a los presupuestos de años fiscales posteriores).

124. **Reforma de 2010.** La ley que nos ocupa fue nuevamente reformada y adicionada en el año 2010.

125. De la iniciativa de 22 de abril de 2010, que dio origen a esas reformas y adiciones, entre otras cuestiones, se obtiene que el Grupo Parlamen-

<sup>38</sup> "Artículo 2o. Para efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"VIII. Ley: la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos 1942-1964; ..."

<sup>39</sup> "Séptimo. El Fideicomiso, operará hasta que se dé cumplimiento a su objeto."

<sup>40</sup> "Octavo. Los recursos presupuestarios destinados para el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, se aportarán conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda."

tario del PRD pretendía la flexibilización de los requisitos para acreditar ser beneficiario, pues en su origen, la ley solamente contemplaba como tal al cónyuge o hijos sobrevivientes del exbracero, por lo que la nueva propuesta pretendió incluir también a las concubinas y a los legítimos herederos.

126. La discusión por parte de la Cámara de Diputados se dio el 28 de abril de 2010. En ella se reiteró que la intención de la ley era hacer justicia al trabajador exbracero, a quien no se le devolvió el 10% de su salario como fruto de su trabajo.

127. Además, se precisó la necesidad de señalar que el apoyo social debía pagarse en una sola exhibición para facilitar la premura en el pago por tratarse de personas de avanzada edad.

128. El 10 de septiembre de 2010 se publicaron las reformas y adiciones a la ley que nos ocupa.

129. Entre otras, se destaca la modificación al artículo 10, fracción I,<sup>41</sup> en la que tal y como se propuso en la iniciativa antes relatada, se agregaron como destinatarios del apoyo social a las concubinas y legítimos herederos.

130. También se reformó el artículo 5o., fracción II,<sup>42</sup> de la ley en el que se materializó la propuesta de que el pago del apoyo social se hiciera en **una sola exhibición por la cantidad base de \$38,000 pesos.**

131. Conviene destacar que el artículo 9o., primer párrafo, de la ley (que se caracteriza porque a cambio del apoyo social se libera al Estado Mexicano de cualquier reclamo) permaneció intocado en las dos reformas a la ley y continúa vigente hasta la fecha.

132. Ahora, toda vez que la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Braceros Mexicanos

---

<sup>41</sup> **"Artículo 2o.** Para efectos de esta ley, se entenderá por:

**"I.** Beneficiarios: Los Ex trabajadores Migratorios Mexicanos o, en su caso, sus cónyuges, o concubinas que acrediten su calidad mediante resolución judicial, o hijos o hijas, o legítimos herederos que sobrevivan y que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo 6o. de la presente ley."

<sup>42</sup> **"Artículo 5o.** El Comité Técnico tendrá, de manera enunciativa mas no limitativa, las siguientes facultades:

"...

**"II.** Elaborar y publicar las bases y procedimientos a través de los cuales se autorice otorgar el apoyo social por una sola vez, por la cantidad base de 38,000 pesos en una sola exhibición; ..."

1942-1964 facultó al Comité Técnico del Fideicomiso a emitir las reglas de operación, a continuación se destacan las de mayor relevancia.

133. Las primeras reglas<sup>43</sup> fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2005. En éstas, como su propio nombre lo enuncia, el Comité Técnico nombró al fideicomiso como el "*2106, Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (de 1942 a 1964)*". Además, en el numeral 5 intitulado "*importe del apoyo social*" por primera vez se materializó el monto a pagar (por el equivalente \$38,000 pesos).<sup>44</sup> Esta cantidad, como se vio en líneas anteriores, fue posteriormente incluida en la ley (*en su reforma de 2010, específicamente en el artículo 5o., fracción II*).

134. Posteriormente, el Comité Técnico modificó esas reglas mediante acuerdo<sup>45</sup> publicado el 26 de enero de 2006. Entre otras cuestiones, modificó el numeral 6.1 para permitir que el trámite del apoyo social se realizara a través de representante mediante exhibición de carta poder simple.<sup>46</sup>

135. Posteriormente, las reglas fueron modificadas mediante acuerdo<sup>47</sup> publicado el 29 de junio de 2009. Específicamente, se reformó la regla 5 para el efecto de que la cantidad de \$38,000 pesos por el importe de apoyo social pudiera ser entregada en varias exhibiciones de acuerdo a los recursos disponibles en el fideicomiso en cada ejercicio fiscal.<sup>48</sup> Sin embargo, esa regla fue

---

<sup>43</sup> "Reglas de Operación del Fideicomiso 2106, Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (de 1942 a 1964)"

<sup>44</sup> "5. **Importe del apoyo social.** El importe del apoyo social que se entregará a cada beneficiario será por la cantidad de \$38,000.00 (treinta y ocho mil pesos 00/100 M.N.), de acuerdo con los recursos disponibles en el patrimonio del fideicomiso, de conformidad con el orden de prelación que se establece en el artículo 5o., fracción III, del decreto."

<sup>45</sup> "Acuerdo por el que se reforman los numerales 4 y 6.1 de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (1942 a 1964)."

<sup>46</sup> "En el caso de que los Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años 1942 a 1964 o, en su caso, su cónyuges, hijos o hijas que sobrevivan y por algún motivo no puedan realizar el trámite en forma personal, podrán efectuarlo a través de un representante, que preferentemente sea familiar directo del ex trabajador migratorio siempre y cuando éste exhiba carta poder simple, en la que se le autorice a realizar en su nombre y representación el trámite, con la comparecencia de dos testigos y a la que deberá anexar fotocopia de las identificaciones oficiales de las personas que intervienen en el acto."

<sup>47</sup> "Acuerdo por el que se reforman diversos numerales de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (1942 a 1964)."

<sup>48</sup> "5. Importe del apoyo social.

"El importe del apoyo social que se entregará por una sola vez a cada beneficiario será por la cantidad de \$38,000.00 (treinta y ocho mil pesos 00/100 M.N.), misma que será entregada en exhibiciones de acuerdo a los recursos disponibles en el fideicomiso en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo que establecen las fracciones II y III del artículo 5o. de la ley.

superada por otro acuerdo<sup>49</sup> publicado en el diario mencionado el 9 de marzo de 2011, en el que se modificó la misma regla<sup>50</sup> para que el apoyo social fuera entregado en una sola exhibición. Esta modificación está vinculada con la reforma de 2010 de la ley, en la que, como ya se vio, se previó expresamente que el apoyo social debía efectuarse en una sola exhibición.

136. El 16 de julio de 2012 se publicaron las reglas<sup>51</sup> en las que de manera definitiva se regularon los requisitos de elegibilidad para tener derecho al pago del apoyo social, los que quedaron como sigue:

**1.** Para el ex trabajador migrante mexicano:

**I.** Que presenten el original de identificación oficial (credencial de elector, pasaporte o cartilla del servicio militar) que los acredite como ciudadanos mexicanos, con copia para su cotejo y resguardo.

**II.** Que acrediten haber sido trabajadores migratorios con uno o más documentos originales:

**a)** Contrato individual de trabajo celebrado por cualquier compañía en Estados Unidos de América bajo el Programa de Trabajadores Migratorios Mexicanos 1942-1964.

**b)** Comprobante de pago emitido por el contratante referido en el inciso anterior.

**c)** Tarjeta de identificación consular (mica café).

**d)** Social Security derivado del Contrato de Trabajo del Programa Bracero, durante los años 1942-1964, debidamente apostillado; o en su caso, certificado a través de la constancia de expedición ante la Embajada de los

---

<sup>49</sup> "Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos 1942 a 1964".

<sup>50</sup> "5. Importe del apoyo social.

"El importe del apoyo social que se entregará por una sola vez a cada beneficiario será por la cantidad base de \$38,000.00 (treinta y ocho mil pesos 00/100 M.N.), en una sola exhibición, de acuerdo a los recursos disponibles en el fideicomiso, de conformidad con lo que establecen las fracciones II y III del artículo 5o. de la ley."

<sup>51</sup> "Reglas de Operación del Fideicomiso 10230 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (de 1942 a 1964)".

Estados Unidos de América en México o de sus consulados en territorio nacional.

**e)** Mención honorífica, expedida por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América, que forzosamente vincule al ex trabajador migratorio mexicano con el Programa Bracero 1942-1964, debidamente apostillado.

**III.** Tratándose de un beneficiario distinto al ex trabajador migratorio mexicano, además de cumplir con los requisitos señalados anteriormente, presentar en original los siguientes documentos:

**2.** Para el cónyuge sobreviviente:

**a)** Identificación oficial, con copia para su cotejo y resguardo.

**b)** Copia certificada del acta de matrimonio.

**c)** Copia certificada del acta de defunción del ex trabajador migratorio mexicano. En el caso de que el fallecimiento hubiese ocurrido fuera de territorio nacional, el acta de defunción deberá estar apostillada y traducida al español por perito debidamente facultado para tal efecto. El acta de defunción servirá como identificación oficial del ex trabajador migratorio.

**d)** Cumplir con los requisitos establecidos en la fracción II (esto es, acreditar que la persona por la que acuden en su nombre tuvo el carácter de bracero).

**3.** Para los hijos e hijas:

**a)** Identificación oficial con copia para su cotejo y resguardo.

**b)** Acta de defunción del ex trabajador migratorio mexicano y de su cónyuge. En el caso de que el fallecimiento hubiese ocurrido fuera del territorio nacional, el acta de defunción deberá estar debidamente apostillada y traducida al español por perito debidamente facultado para tal efecto. El acta de defunción servirá como identificación oficial de ex trabajador migratorio.

**c)** Copia certificada de su acta de nacimiento.

**d)** Cumplir con los requisitos de la fracción III (esto es, acreditar que la persona por la que acuden en su nombre tuvo el carácter de bracero).

**e)** Resolución judicial en que conste el nombramiento de albacea, o carta de común acuerdo entre hermanos ratificada ante notario público o poder notarial, especificando el beneficiario; o constancia expedida por el juzgado en el cual se radica el juicio sucesorio, en su caso.

**4.** Para la concubina:

**a)** Identificación oficial, con copia para su cotejo y resguardo.

**b)** Copia certificada del acta de defunción del ex trabajador migratorio mexicano. En caso de que el fallecimiento hubiese ocurrido fuera del territorio nacional, el acta de defunción deberá estar apostillada y traducida al español por perito debidamente facultado para tal efecto. El acta de defunción servirá como identificación oficial del ex trabajador migratorio.

**c)** Copia certificada de su acta de nacimiento.

**d)** Resolución judicial que acredite el concubinato.

**e)** Cumplir con los requisitos establecidos en la fracción III (esto es, acreditar que la persona por la que acude en su nombre tuvo el carácter de bracero).

**5.** Para los legítimos herederos:

**a)** Los documentos mencionados en la fracción III (esto es, acreditar que la persona por la que acude en su nombre tuvo el carácter de bracero).

**b)** Identificación oficial, con copia para su cotejo y resguardo.

**c)** Acta de defunción del ex trabajador migratorio mexicano. En caso de que el fallecimiento hubiese ocurrido fuera del territorio nacional, el acta de defunción deberá estar debidamente apostillada y traducida al español por perito debidamente facultado para tal efecto. El acta de defunción servirá como identificación oficial del ex trabajador migratorio.

**d)** Resolución judicial en el que conste la calidad de legítimo heredero.

137. Derivado de lo anterior, algunos ex trabajadores migrantes del Programa Bracero o, en su caso, sus beneficiarios, solicitaron el pago del apoyo social de \$38,000 pesos a que refieren la ley y las reglas de operación mencionadas.

138. Según las "relaciones de apoyos programados del Fideicomiso del Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios" expedidas por la Secretaría de Gobernación,<sup>52</sup> muchas de esas solicitudes fueron exitosas y concluyeron con el pago del apoyo social.

139. En los años 2005 a 2012, se asignaron partidas presupuestarias para tal efecto, pues así se señaló en los presupuestos de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2005 a 2012, de los que se obtiene lo siguiente:

<b>Año</b>	<b>Anexo</b>	<b>Ramo</b>	<b>Rubro</b>	<b>Monto<sup>53</sup></b>
2005	17	06: SHCP	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Migratorios del 42 a 64	298.5
2006	3	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	298.5
2007	7	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	300.0
2008	7	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	400.0
2009	8	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	400.0
2010	8	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	300.0
2011	8	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	1,200.0
2012	8	04: Segob	Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 a 64	3,816.2

140. En los años 2013 y 2014 no hubo asignación presupuestaria para el apoyo social. Desde el proyecto de presupuesto ésta no se incluyó y, aun cuando de las versiones estenográficas de las discusiones de la Cámara de

<sup>52</sup> Según se advierte de su página oficial <http://dof.gob.mx/extrabmigmx.php>, que constituye hecho notorio para esta Sala, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo, según su numeral 2o.

<sup>53</sup> En millones de pesos.

Diputados de 20 de diciembre de 2012,<sup>54</sup> y 13 de noviembre de 2013,<sup>55</sup> se obtiene que se propuso incluir partidas por ese concepto, en ambos casos, esos planteamientos fueron desechados.

141. En el presupuesto de egresos de la Federación del año 2015 se incluyó el artículo octavo transitorio<sup>56</sup> en el sentido de que la Secretaría de Gobernación debía implementar los mecanismos que se requieran para concluir con la revisión de los expedientes de las personas que hubieren presentado solicitud para recibir el apoyo social; determinar si tuvieran derecho a recibir el apoyo respectivo, así como realizar el pago correspondiente, incluyendo a los beneficiarios que no se hubieran presentado a cobrarlo, a más tardar el 31 de diciembre de 2015.

142. Derivado de ello, en el año 2015 se entregó el apoyo social a varias personas, pues así se desprende de la "relación de apoyos programados del

<sup>54</sup> **"El diputado Francisco Alfonso Durazo Montaño:** ... proponemos, adicionalmente, solventar el resto del **apoyo a exbraceros** con una reducción de mil 546 millones de pesos a seguridad pública, para cubrir al 100 por ciento en las necesidades, para satisfacer este fondo al 100 por ciento y cubrir esa deuda histórica con los ex braceros mexicanos.

"...

**"El presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Pregunte la secretaría a la asamblea si es de admitirse a discusión.

**"La secretaria diputada Merilyn Gómez Pozos:** En votación económica se pregunta a la asamblea si se acepta a discusión la propuesta. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la **negativa.**"

<sup>55</sup> **"La diputada María del Socorro Ceseñas Chapa:** ... Y por último, disculpen, me equivoqué ahorita, tiene que ver con un tema muy sentido y que de manera unánime salió en la Comisión de Asuntos Migratorios y es el fondo para, o más bien dicho la aportación al fideicomiso que ya existe de un fondo de mil 523 millones 300 mil pesos para **fondear el Fideicomiso 21 16 y liquidar los pagos pendientes de los ex trabajadores migratorios llamados exbraceros.**

"Los recursos deberán ser entregados en su totalidad a los ex trabajadores migratorios mexicanos beneficiarios incorporados al programa correspondiente a dicho fondo, conforme a las disposiciones aplicables con un cargo a la disminución del mismo ramo que ya había pedido.

**"El secretario diputado Fernando Bribiesca Sahagún:** Con gusto, presidente. Se consulta a la asamblea si se admite a discusión la modificación de propuesta a una cuarta adición de un artículo transitorio que consiste en la cantidad de mil millones de pesos para fondear el fideicomiso Ferronales Jub y liquidar los pagos pendientes de los ex trabajadores ferrocarrileros. Los diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo (votación). Los diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la negativa.

**"El presidente diputado Ricardo Anaya Cortés:** En consecuencia se **desecha.**"

<sup>56</sup> **"Octavo.** La Secretaría de Gobernación deberá implementar los mecanismos que se requieran para concluir con la revisión de los expedientes de las personas que, en términos de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, hayan presentado solicitud para recibir el apoyo previsto en la misma; determinar conforme a los términos y condiciones establecidos en dicha ley aquellos que tienen derecho a recibir el apoyo respectivo, así como realizar el pago correspondiente, incluyendo a los beneficiarios que no se han presentado a cobrarlo, a más tardar el 31 de diciembre de 2015."

Fideicomiso del Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios" expedidas por la Secretaría de Gobernación<sup>57</sup> en esa anualidad.

143. En los años 2016, 2017 y 2018 tampoco se asignó la partida presupuestaria al apoyo social exbracero, pues no se incluyó en el proyecto de presupuesto y, aun cuando de las versiones estenográficas de las discusiones de la Cámara de Diputados de 12 de noviembre de 2015,<sup>58</sup> 10 de noviembre de 2016,<sup>59</sup> y 9 de noviembre de 2017,<sup>60</sup> se advierte que se efectuaron propuestas en ese sentido, todas fueron desechadas.

<sup>57</sup> Según se advierte de su página oficial <http://dof.gob.mx/extrabmigmex.php>, que anteriormente se tuvo como hecho notorio.

<sup>58</sup> "La diputada **María Verónica Agundis Estrada**: ... El diputado Gómez propuso un fondo de mil 500 millones de pesos, como **recursos para exbraceros y pagar en el año de 2014 a cerca de 40 mil ex trabajadores migrantes**, demostrando así su compromiso y dando un gran ejemplo de imparcialidad.

"Debemos hacer justicia a todas estas personas, que la gran mayoría ya tienen más de 70 años de edad. Muchos de nosotros los hemos visto aquí afuera, ellos no nos están pidiendo limosna, están exigiendo un pago que les corresponde y les pertenece.

"Muchos se mueren con la esperanza de recibir este dinero, vamos a hacer justicia, vamos a hacer una labor en beneficio de todas estas personas que lo trabajaron, que dejaron abandonadas a sus familias para buscar un futuro mejor para ellas. Es cuanto, señor presidente, muchas gracias.

"El presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva: Gracias, diputada Agundis. Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se admite a discusión la propuesta.

"La secretaria diputada Ernestina Godoy Ramos: Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se consulta a la asamblea si se admite a discusión la propuesta presentada por la diputada María Verónica Agundis. Los diputados y las diputadas que estén por la afirmativa sírvase a manifestarlo (votación). Los diputados y las diputadas que estén por la negativa sírvase a manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la negativa.

"**El presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva**: Se **desecha** ..."

<sup>59</sup> "El diputado **Erik Juárez Blanquet**: ... que las reservas que presento tienen la finalidad de recortar solamente 500 millones de pesos al presupuesto para los partidos políticos, y que se asignen al ramo 04 de Gobernación, específicamente al fideicomiso 2 mil 106 **denominado Fondo de Apoyo Social para ex trabajadores migratorios mexicanos de 1942 a 1964**.

"Con esto se beneficiaría a más de 13 mil adultos mayores extrabajadores brillantes. Creo, al igual que yo, millones de mexicanos estaríamos muy satisfechos de que el día de hoy se le bajen las prerrogativas a todos los partidos políticos y más aún con el fin que se está proponiendo. Los invito, pues, a que seamos congruentes con nuestras palabras y a que no descartemos esta reforma o esta reserva que les estoy proponiendo, demostremos así el amor por nuestro pueblo, el amor por nuestra patria. Muchas gracias, es cuanto, señores diputados.

"**La presidenta diputada Sharon María Teresa Cuenca Ayala**: Insértese el texto íntegro en el Diario de los Debates. Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se admite a discusión la propuesta.

"**El secretario diputado Andrés Fernández del Valle Laisequilla**: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se admite a discusión la propuesta. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Diputado presidente, mayoría por la negativa.

"**La presidenta diputada Sharon María Teresa Cuenca Ayala**: Se **desecha** ..."

<sup>60</sup> "**La diputada Mariana Trejo Flores**: Y el presupuesto que aquí se está votando, es un presupuesto intrascendente, plagado de mezquindad, y colmado de ambición política desmedida, a cara de las elecciones del 2018. Es un presupuesto electorero, compañeros diputados.

## Decisión de la Suprema Corte

144. Encontramos que la Ley de Apoyo Social constituye, por un lado, el reconocimiento por parte del Estado Mexicano de responsabilidad en el desconocimiento del destino del Fondo de Ahorro Campesino y su incapacidad para responder a las demandas sobre su restitución y, por otro, materializa la forma y términos en que el propio Estado Mexicano asume esa responsabilidad, mediante el pago del apoyo social a favor de los ex trabajadores migrantes.

145. Primeramente, advertimos que los acuerdos bilaterales formalizados entre México y Estados Unidos en efecto preveían como parte del Programa Bracero, una modalidad bajo la cual se podrían realizar descuentos a los trabajadores migrantes para integrar un Fondo de Ahorro Campesino. Incluso, los modelos de contrato que ambos países acordaron estipulaban tal descuento de manera expresa.

146. También observamos que la previsión sobre la posibilidad de realizar los descuentos mencionados se estableció exclusivamente entre agosto de 1942 y agosto de 1949. Con posterioridad a estas fechas, los acuerdos bilaterales prohibieron tajantemente esta posibilidad y dejaron de preverla en lo subsecuente, hasta la conclusión del programa en 1964.

147. A pesar de que los quejosos no aportan documentos que demuestren de manera fehaciente que dichos descuentos en realidad se efectuaron (como se verá más adelante), podríamos afirmar que la previsión "normativa" de tales descuentos en los acuerdos bilaterales y en los modelos de contrato (en el periodo referido), pudieran generar un indicio o fuerte presunción de que, en efecto, los descuentos se materializaron a través de los años. Sin desconocer que el paradero del fondo de ahorro y su ruta desde los Estados Unidos a las instituciones financieras del Gobierno Mexicano es una cuestión

---

"**¿Dónde queda el apoyo a los exbraceros?** ¿Por qué los recortes presupuestales al campo? ¿Por qué castigar a la salud pública y olvidarnos de nuestras instituciones públicas de salud? Están en el pleno abandono los hospitales y los rincones de este país ..."

"**El presidente diputado Jorge Carlos Ramírez Marín:** Gracias a usted, diputada Mariana Trejo Flores. Consulte la Secretaría si son de aprobarse las reservas de la diputada Trejo Flores.

"**La secretaria diputada Ana Guadalupe Perea Santos:** Por instrucciones de la presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se admite a discusión la propuesta presentada por la diputada Marina Trejo Flores. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Diputado presidente, mayoría por la negativa.

"**El presidente diputado Jorge Carlos Ramírez Marín:** Gracias, diputada. Se **desechan** ..."

que igualmente dista mucho de quedar acreditada y, además, que los propios acuerdos bilaterales establecieron reglas suficientes para garantizar que los ex trabajadores migrantes contaran con apoyo documental suficiente de los descuentos que reclaman (por ejemplo, que los contratos se celebrarían por escrito, en idioma español, bajo la supervisión del Gobierno de México y que los descuentos debían constar en recibos firmados, escritos a máquina o con tinta, en los que claramente se exprese la suma retenida).

148. Pero aun suponiendo que los descuentos se verificaron y que los fondos se recibieron por el Gobierno de la República en aquella época, lo cierto es que el tiempo transcurrido desde que acontecieron los hechos constituye un factor que, debemos admitir, no contribuye a la causa de este grupo social. ¿Acaso este adeudo (con todos los problemas para acreditarlo) no se rige por las reglas de la prescripción que operan en nuestro sistema jurídico? ¿El Gobierno de la República debe responder sobre éste *ad infinitum*? Sin pretender pronunciarnos sobre tales temas, podemos afirmar que la mera procedencia temporal de las demandas que nos ocupan de suyo implicaría un fuerte obstáculo o dificultad adicional al éxito de los reclamos de los ex trabajadores migrantes.

149. A lo anterior debe sumarse la indebida falta de atención (o cuando mucho atención deficiente) que las dependencias federales dieron a los reclamos que por décadas plantearon los ex trabajadores migrantes, así como la pérdida de la documentación gubernamental oficial y de otros documentos en posesión del gobierno, cuyo paradero también se desconoce.

150. Esas dificultades y obstáculos fueron reconocidas por el Poder Legislativo Federal, el cual, ante las circunstancias y hechos acaecidos décadas atrás y precisamente considerando, por un lado, el tiempo trascurrido y, por otro, la escasa cadena probatoria que demostrara los extremos de los planteamientos que nos ocupan (que en efecto hubo descuentos, que los fondos de ahorro conformados por esos descuentos no fueron entregados a los trabajadores o a sus familiares, que los fondos fueron entregados al Gobierno Mexicano y que a la postre se perdieron en alguna instancia gubernamental, así como las suposiciones y afirmaciones sobre la destrucción y pérdida de los documentos en los archivos nacionales), el Congreso de la Unión determinó reconocer de alguna forma el adeudo del Estado Mexicano para con los ex trabajadores migrantes, creando al efecto un mecanismo de pago fondeado con recursos públicos con el cual se cubriría de alguna manera ese adeudo.

151. Ello no puede ser entendido de otra forma, pues el legislador federal calificó la medida como un "acto de justicia" y, sobre todo, estableció que

los ex trabajadores migrantes que recibieran el apoyo debían firmar lo que a todas luces debe tenerse como una liberación del Estado Mexicano de cualquier responsabilidad o reclamo de los adeudos derivados del Fondo de Ahorro Campesino, tal como se estableció en el artículo 9 de la ley que a la letra dice:

"Los extrabajadores o sus beneficiarios con derecho a recibir el apoyo previsto en esta ley, al recibirlo, aceptarán por escrito liberar al Gobierno de México y sus dependencias, lo mismo que a cualquier otra institución pública mexicana, incluyendo órganos autónomos, de cualquier reclamo pasado, presente y futuro relacionado en cualquier forma con los acuerdos internacionales que dieron origen al Programa de Trabajadores Migratorios Mexicanos, sin reservarse ningún derecho o acción legal alguna que pudiera corresponderles por virtud de dichos acuerdos."

152. De esta forma, existe un nexo causal claro entre el pago del apoyo social frente al adeudo histórico derivado del Fondo de Ahorro Campesino, que estaba previsto, precisamente, en los acuerdos internacionales señalados.

153. Sin que lo afirmado en el proceso legislativo y en la propia ley,<sup>61</sup> en el sentido de que el pago del apoyo social no implicaba la compensación de adeudo alguno o alguna indemnización o retribución en favor de los extrabajadores y sus beneficiarios, contradiga tal premisa, puesto que la interpretación sistemática e histórico-teleológica del ordenamiento mencionado nos lleva a concluir, como se dijo, que el apoyo social vino a dar una solución definitiva al reclamo de este grupo social por parte de las autoridades nacionales.

154. En otras palabras, mediante la aprobación de la Ley del Apoyo Social, el Poder Legislativo (que la aprobó) y el Poder Ejecutivo (que la promulgó y la ha venido aplicando), en ejercicio de sus facultades constitucionales, reconocieron el adeudo histórico en favor de los ex trabajadores migrantes y, ante la complejidad o dificultades que enfrentarían muchas personas para hacer valer ese derecho por no contar con los documentos necesarios y por el transcurso del tiempo, con el fin de no dejarlos en estado de indefensión, prácticamente los exentaron de la obligación de exhibir cualquier prueba o documento que acredite dicho adeudo en lo individual para cada uno de ellos y determinaron que bastaba demostrar la calidad de ex trabajador migrante (con múltiples opciones documentales), para acceder al pago que prevé la ley, incluso, abriendo la posibilidad de que pudieran beneficiarse de la medida aquellas personas que laboraron en el país vecino más allá del periodo en

---

<sup>61</sup> Artículo 9, párrafo segundo.

que normativamente estaba previsto el descuento para el Fondo de Ahorro Campesino; de manera que también los ex trabajadores migrantes que participaron en el Programa Bracero entre 1949 y 1964 podrían recibir el apoyo a pesar de que, como se señaló, en dicho periodo el descuento no estaba autorizado por ambos gobiernos.

155. Ante este escenario, cuando los quejosos solicitan al Gobierno Federal la devolución de ciertas cantidades derivadas del Fondo de Ahorro Campesino, el gobierno es incongruente cuando responde que no puede atender tal petición bajo el argumento de que sólo es competente para entregar montos derivados de la Ley de Apoyo Social, puesto que este ordenamiento se creó justamente para atender ese reclamo.

156. Lo hasta aquí dicho se sostiene, incluso, a partir de la minuciosa revisión por parte de esta Suprema Corte de los más de 10,000 documentos que los quejosos aportaron al juicio.<sup>62</sup> Esencialmente, se trató de:

- Copias simples y certificadas de identificaciones mexicanas (credenciales de elector, claves únicas de registro de población, credenciales expedidas por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, pasaportes mexicanos y cartillas militares).
- Copias simples y certificadas de identificaciones estadounidenses (credenciales de residencia y ciudadanía, visas y licencias para conducir).
- Constancias en las que se asienta que dos o más documentos pertenecen a una misma persona a pesar de la divergencia en algún nombre o apellido.
- Copias simples y certificadas de comprobantes de domicilio.
- Originales de contratos de prestación de servicios, de los que se advierte que varios de los ahora quejosos contrataron a un abogado para representarlos en el juicio de amparo que nos ocupa.
- Copias simples de cartas enviadas o recibidas por los propios quejosos o por quienes se ostentan como sus familiares o, incluso, por desconocidos, algunas de ellas con sellos de recepción en Estados Unidos, en las que se alude a la pertenencia del Programa Bracero.

---

<sup>62</sup> Conviene señalar que las documentales referidas ni siquiera fueron mencionadas o analizadas por la Juez de Distrito.

- Fotografías de personas que, a su decir, fueron ex trabajadores migrantes.
- Copias simples y certificadas de actas de nacimiento y de defunción, de resoluciones judiciales en que consta el nombramiento de albacea y de cartas de común acuerdo entre los hermanos para que uno de ellos cobre el apoyo social o reclame el fondo de ahorro campesino.
- Copias simples y certificadas de constancias en las que empresas estadounidenses asentaron que sus trabajadores tienen buena conducta.
- Copias simples y certificadas de autorizaciones para acudir a Estados Unidos a trabajar, así como de tarjetas de identidad para trabajadores migrantes y credenciales de control de aspirantes a trabajador migrante, todas expedidas por México, además de permisos para ausentarse de su trabajo en Estados Unidos para visitar México, estos últimos expedidos por empresas o entidades gubernamentales estadounidenses.
- Copias simples de un documento intitulado "Aviso importante", el cual pretendió informar a todos los entonces trabajadores migrantes que debían portar su identificación y que, al terminar su contrato, debían canjearla por otra para tener preferencia en nuevas contrataciones.
- Tarjetas que acreditan la realización de estudios de sangre (específicamente en busca de sífilis) para lograr la contratación como bracero.
- Copias simples y certificadas de tarjetas que demuestran la pertenencia de sus portadores a una asociación bracera, así como de constancias de que algunos de ellos entregaron su "mica café" a las organizaciones braceiras, a efecto de formar parte de éstas.
- Copias simples y certificadas así como originales de formatos de la Secretaría de Gobernación (intitulados de "documentación del fondo de apoyo social", "documentación faltante", "presentación de documentos de procedencia" y "de control de atención a exbracero"), que acreditan su intención de lograr el pago del apoyo social e, incluso, en muchos casos, el logro de ese objetivo, porque en algunos de esos documentos se asentó el sello de "pagado".
- Copias simples y certificadas, así como originales de recibos de pago de apoyo social en los que su receptor liberó al Estado Mexicano de cualquier reclamo pasado, presente y futuro, de conformidad con el artículo 9o. de la ley, así como recibos bancarios que indican que se pagó ese beneficio.

- Copias simples de constancias en las que empresas estadounidenses, o bien, uno o varios testigos aseguran que determinadas personas fueron trabajadores migrantes.

- Copias simples y certificadas así como originales de tarjetas de identificación consular (micas cafés), credenciales "*social security*" y menciones honoríficas del Programa Bracero.

157. Como se aprecia, los documentos señalados pudieran tener el efecto de acreditar, en algunos casos, el carácter de ex trabajador migratorio de los quejosos o el carácter de beneficiario o beneficiaria de alguno de ellos (situación que no ha sido puesta en duda en este juicio), pero en forma alguna demuestran la realización de los descuentos para integrar el Fondo de Ahorro Campesino, los montos correspondientes a cada uno de ellos, el periodo de los mismos, el destino que se dio a las cantidades retenidas, ni las responsabilidades que tendrían las autoridades mexicanas sobre su recepción, manejo y destino. Tampoco contienen algún acuse de recibo de la entrega de cualquier documento, constancia o prueba a alguna autoridad nacional para tramitar el reembolso o entrega de los montos que se les adeudan del Fondo de Ahorro Campesino.

158. Los quejosos aportaron también copias simples y certificadas de algunos contratos individuales de trabajo. En su gran mayoría, corresponden a periodos fuera del que normativamente estuvo previsto el descuento para la integración del Fondo de Ahorro Campesino 1949-1964. Incluso, en ellos no existe disposición o cláusula alguna que aluda a un descuento por tal concepto. En otro grupo de contratos, si bien pudiera tratarse de contratos celebrados entre 1942 y 1948, lo cierto es que, en algunos casos, se trata de trabajadores no agrícolas, que por lo mismo no pudieron haber aportado al Fondo de Ahorro Campesino. En otros, si bien eran trabajadores agrícolas y sí cuentan con contrato con cláusula de descuento, no acompañan los comprobantes o recibos en que consten los descuentos para el Fondo de Ahorro Campesino.

159. Para el caso en que los quejosos exhibieron recibos de pago o comprobantes de descuento (en copia simple o en original), en la mayoría de los casos, nuevamente, se trata de ex trabajadores migrantes que laboraron entre 1949 y 1964 y, en los demás, si bien sí figuran dentro del periodo en el que se prevía un descuento en los acuerdos bilaterales, lo cierto es que se trata de trabajadores no agrícolas, o de personas fallecidas cuyos supuestos beneficiarios no logran acreditar ese carácter y, en el mejor de los casos, acreditan descuentos de tan solo una o dos semanas de salarios, pero con copia simple y, como se dijo, quedando aún en el aire el posible obstáculo temporal que se presenta en este asunto.

160. Es importante señalar que se encontraron recibos o comprobantes de pago en los que es claro que no se realizó descuento alguno, además de que corresponden al periodo 1949-1964 y, sin embargo, les fue cubierto ya el apoyo social a que se refiere la Ley de Apoyo Social (así se demuestra con los recibos de pago y las "liberaciones de responsabilidad" firmadas que también fueron aportadas al juicio). Es decir, el Estado Mexicano no dudó en reconocer a todos los ex trabajadores migrantes el derecho a percibir el apoyo social mencionado, incluso, cuando, como se vio, no tenían derecho al Fondo de Ahorro Campesino.

161. En suma, el material probatorio aportado a este juicio no es idóneo para alcanzar una conclusión distinta a la señalada en esta resolución. Tampoco se tiene conocimiento de algún otro juicio (de cualquier tipo), en el país en el que se haya condenado al Gobierno de la República a entregar cantidades derivadas del Fondo de Ahorro Campesino con base en documentos o pruebas mayores a las estudiadas en este expediente. Y si bien es un hecho notorio que el Estado Mexicano llegó a un arreglo extrajudicial con grupos de ex trabajadores migrantes en los Estados Unidos, ello sólo dio pie a la entrega de un monto similar (por tipo de cambio) al que deriva de la Ley del Apoyo Social. Aunado a ello, la experiencia en la implementación y entrega del apoyo social a través de los años ha demostrado que muchos de los que pretenden reclamarlo ni siquiera reúnen los requisitos mínimos para acreditar su calidad de ex trabajador migrante.

162. Por lo tanto, debe tenerse al apoyo social derivado de la ley citada como el reconocimiento y mecanismo de pago de los posibles adeudos que hubieran derivado por la instrumentación del Fondo de Ahorro Campesino.

## VII. Efectos

163. El agravio **3** en el que la **Dependencia Coordinadora del Fideicomiso** asegura que la Juez de Distrito extralimitó los efectos del amparo, ya que constriñó a las autoridades mexicanas a responder favorablemente la solicitud de los quejosos y a realizar diversas acciones, no obstante que la litis del asunto se ciñe únicamente a analizar si existe respuesta o no al escrito de petición; es **fundado**.

164. Lo anterior se debe a que la juzgadora fijó los efectos del fallo a partir de que, a su parecer, estaba en posibilidad de analizar el sentido de la respuesta, puesto que mediante los efectos obligó a las autoridades responsables a contestar en sentido afirmativo la petición, esto es, a devolver a los

quejosos el fondo de ahorro campesino y les impuso acciones tendentes a lograr esa devolución.<sup>63</sup>

165. Situación que, como se indicó al examinar el motivo de disenso 1, es inexacta, toda vez que el derecho de petición no tiene el alcance de determinar el sentido de la respuesta, por lo que los efectos del fallo tampoco pueden fijarse de ese modo. De ahí que en este aspecto se otorgue la razón a la autoridad en comento y, por lo tanto, queden insubsistentes los efectos de la sentencia recurrida.

166. El agravio 4 en el que la **Dependencia Coordinadora del Fideicomiso** sostiene que la a quo vulneró el principio de relatividad de las sentencias, porque otorga beneficios generalizados a todos los ex trabajadores migrantes, aun si no tienen el carácter de quejosos; es **fundado**.

167. Al respecto, conviene señalar que esta Sala analizará este motivo de disenso, porque aunque derivado del estudio del agravio 3, quedaron insubsistentes los efectos del fallo protector, el que ahora nos ocupa se diferencia de aquél porque pretende esclarecer qué personas deben verse beneficiadas por el fallo protector, lo que hace útil su análisis.

168. Hecha la aclaración anterior, esta Sala estima fundado el agravio 4, por lo siguiente:

169. El principio de relatividad de las sentencias está consagrado en el párrafo primero de la fracción II del artículo 107<sup>64</sup> de la Constitución Federal y en el numeral 73<sup>65</sup> de la Ley de Amparo y ha sido interpretado por esta

<sup>63</sup> Tales acciones radicaron en la creación de banco de datos, otorgamiento de certificado de identidad, investigación exhaustiva y gestión ante autoridades del Servicio Exterior Mexicano, todas con la finalidad de lograr la devolución del Fondo de Ahorro Campesino.

<sup>64</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...  
"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda."

<sup>65</sup> **Artículo 73.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda."

Corte<sup>66</sup> en el sentido de que esos ordenamientos normativos impiden que en una sentencia el órgano de amparo beneficie a personas distintas de los quejosos.

170. En el caso, en el considerando octavo de la sentencia recurrida la juzgadora inicialmente señaló que el amparo solamente protegía al listado de quejosos ahí contenido.<sup>67</sup> Sin embargo, con posterioridad, obligó a las autoridades responsables: a la creación de un banco de datos de censo "con todos los datos y nombres de los 'exbraceros' y beneficiarios de éstos"; al otorgamiento de un certificado de identidad en favor de "todos los 'exbraceros' y sus beneficiarios"; a la realización de una investigación exhaustiva sobre el paradero de los fondos con la intención de "determinar los nombres, cuenta y cantidades que ahorró cada uno de los migrantes mexicanos llamados 'braceros', entre 1942 y 1964"; y a la gestión ante autoridades del servicio exterior mexicano para que "todos los connacionales que residen en los Estados Unidos de América, y que tengan la calidad de 'exbraceros' o beneficiarios puedan acceder al beneficio del pago del fondo de ahorro".

171. Así, es evidente lo fundado del agravio en estudio, pues los efectos del fallo protector fijados por la juzgadora, aunque en principio se ciñeron a

<sup>66</sup> Por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 58/2015 y por esta Sala en la jurisprudencia 2a./J. 36/2012 (10a.), emitida por esta Sala en la Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1060, del tenor siguiente: "IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. La técnica del juicio de amparo permite desarrollar un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, con el propósito de visualizar si la restitución del quejoso en el goce del derecho violado se podría alcanzar, pues carecería de lógica y sentido práctico el análisis del acto reclamado, si anticipadamente se logra prever que la declaratoria de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad, como ocurre cuando se advierte que si se concede la protección federal, sus efectos vulnerarían normas o principios rectores del juicio de amparo, casos en los cuales la acción intentada resulta improcedente. En tales términos, si el juzgador observa que la sentencia estimatoria que llegara a dictar tendría efectos más allá del caso concreto enjuiciado y, por tanto, generales, ello provoca la improcedencia del juicio en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 76 y 80 (este último interpretado en sentido contrario), de ese mismo ordenamiento y con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, y de acuerdo con el artículo tercero transitorio del propio decreto de reformas), en tanto que la decisión de inconstitucionalidad beneficiaría también a sujetos distintos del quejoso, situación que provocaría transgresión al principio de relatividad que rige el dictado de las sentencias de amparo, lo que a su vez implicaría que la restitución en el goce del derecho violado llegara al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar."

<sup>67</sup> "OCTAVO.—Efectos del amparo. Ante lo fundado de los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, lo conducente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a las siguientes personas:" [se inserta un listado de personas]

los quejosos, posteriormente pretendieron abarcar a la totalidad de ex trabajadores migrantes y sus beneficiarios entre 1942 y 1964, lo que implica que efectivamente transgredieron el principio de relatividad de las sentencias, al abarcar personas ajenas a los quejosos. Es por eso que en este aspecto también asiste la razón a la autoridad recurrente.

172. El agravio **8** en el que el **presidente de la República** asegura que la juzgadora no debió obligarlo a acatar los efectos del fallo protector, puesto que la emisión del oficio impugnado y sus consecuencias son atribuibles a diversa autoridad; es **fundado**.

173. Al respecto, conviene aclarar que esta Sala analizará este motivo de disenso, porque aunque respecto del presidente de la República se sobreseyó en el juicio y se negó el amparo, aunado a que derivado del estudio del agravio 3, quedaron insubsistentes los efectos del fallo protector, el que ahora nos ocupa resulta útil para esclarecer qué autoridad responsable es la que debe verse obligada a acatar la sentencia protectora; de ahí que se analice tal motivo de disenso.

174. Lo fundado del agravio radica en que en el considerando octavo de la sentencia recurrida la juzgadora obligó al cumplimiento del fallo protector a las "autoridades responsables" (de manera genérica), lo que incluye al presidente de la República por haber sido señalado con ese carácter por los quejosos.

175. Consideración que se estima inexacta, toda vez que la corrección en la respuesta del escrito de petición que nos ocupa únicamente corresponde al encargado de los trabajos de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso, por ser el facultado para atenderla; de manera que no procede constreñir al presidente de la República a actuar en ese sentido. De ahí que el agravio en estudio sea fundado.

176. En atención a lo expuesto, esta Sala fija los efectos del fallo protector en el sentido de amparar a los quejosos a que refiere el considerando octavo de la sentencia recurrida para el efecto de que el **encargado de los trabajos de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso**:

**1.** Deje insubsistente el oficio de 15 de julio de 2015.

**2.** En su lugar, emita otro en el que subsane la incongruencia advertida y, tomando en cuenta lo expuesto en esta ejecutoria, en relación a que el apoyo social previsto en la ley citada derivó de la imposibilidad de restituir a los ex trabajadores migrantes su Fondo de Ahorro Campesino, dé respuesta al escrito de petición.

177. La autoridad mencionada deberá acreditar el cumplimiento de los efectos descritos ante el Juzgado de Distrito de origen dentro del plazo de 3 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de esta sentencia, en términos del párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo.<sup>68</sup>

### VIII. Decisión

178. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Queda intocado el sobreseimiento decretado en el juicio por la Juez de Distrito, de acuerdo con el apartado V.1 de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Se modifica la sentencia recurrida.

TERCERO.—Se sobresee en el juicio respecto de los actos y autoridades contenidos en el apartado V.2 de esta resolución.

CUARTO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos a que refiere el considerando octavo del fallo recurrido, respecto del turno del escrito de petición, en términos del apartado V.4 de esta sentencia.

QUINTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a los quejosos citados en el considerando octavo de la resolución recurrida, contra el oficio de 15 de julio de 2015 emitido por el encargado de los trabajos de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso "Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos", por las razones expuestas en el apartado VI y para los efectos del diverso VII, ambos de este fallo.

**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, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. El Ministro Alberto Pérez Dayán se reservó su derecho para formular voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su

---

<sup>68</sup> "Artículo 192.

"...

"En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, ..."

voto con reservas. La Ministra Margarita Luna Ramos emitió su voto en contra de algunas consideraciones.

**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 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS. PARA DAR RESPUESTA CONGRUENTE A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES CON LAS QUE SE CONSTITUYÓ, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FUNDAMENTE SU RESOLUCIÓN EN LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS, CON LO QUE SE RESPETA SU DERECHO DE PETICIÓN.**

De conformidad con el artículo 1o. de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, ese fideicomiso tiene por objeto entregar un apoyo social a los trabajadores migrantes mexicanos, o a sus beneficiarios, que laboraron en los Estados Unidos de Norteamérica entre 1942 y 1964, en el programa bracero, ordenamiento legal mediante el cual el Congreso de la Unión reconoció la deuda que tenía el Estado Mexicano con los ex trabajadores migrantes, creando al efecto un mecanismo de pago fondeado con recursos públicos para cubrirla. Por otra parte, las reglas de operación de dicho fideicomiso disponen que la dependencia coordinadora será la Secretaría de Gobernación, quien es la encargada de recibir, verificar y cotejar la documentación que los interesados en obtener el apoyo social presentaron en las mesas receptoras durante el periodo estipulado para tal efecto, a fin de que posteriormente esa Secretaría presente al Comité Técnico del Fideicomiso la lista de beneficiarios que cumplieron con los requisitos exigidos por la ley, pues está imposibilitada para atender peticiones respecto de las cuales no tenga certeza de las cantidades solicitadas, ni cuenta con facultades para reintegrar montos por conceptos distintos a los que regula el fideicomiso. Consecuentemente, en los casos en los que los posibles beneficiarios le soliciten a la repetida

dependencia la entrega de las cantidades con las que se constituyó el Fondo de Ahorro Campesino, resulta incongruente la respuesta de esa autoridad en el sentido de que no puede atender la petición bajo el argumento de que sólo es competente para entregar montos derivados de la Ley de Apoyo Social, pues dicho ordenamiento se creó justamente para proveer ese reclamo y, en todo caso, debe proceder a dar trámite a la petición a fin de verificar si el solicitante cumple o no con las condiciones legales para su otorgamiento.

## 2a./J. 141/2019 (10a.)

Amparo en revisión 1152/2016. María del Refugio Martínez Ruiz y otros. 31 de octubre 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.; se reservó su derecho para formular voto concurrente Alberto Pérez Dayán; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Amparo en revisión 1188/2017. Artemio Domínguez Martínez y otros. 31 de octubre 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 y reservó su derecho para formular voto concurrente Alberto Pérez Dayán; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y se separa de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo en revisión 405/2018. J. Jesús González Muñoz y otros. 31 de octubre 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.; se reservó su derecho para formular voto concurrente Alberto Pérez Dayán; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 1189/2017. Serafín Camargo Orduño y otros. 14 de noviembre 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.; votaron contra consideraciones Alberto Pérez Dayán y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 718/2018. Cornelio Melesio Torres también conocido como José Melesio Torres y otro. 16 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 reserva José Fernando Franco González Salas; votaron contra consideraciones Alberto Pérez Dayán y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis de jurisprudencia 141/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. RESPETA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO CUARTO, FRACCIÓN I, DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL DECRETO QUE, ENTRE OTRAS, REFORMA LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL ALUDIDO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ES ACORDE CON EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

AMPARO EN REVISIÓN 815/2015. AGROQUÍMICOS RIVAS, S.A. DE C.V. 20 DE MARZO DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

## **II. Competencia**

21. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución, 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013; sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **III. Legitimación y oportunidad**

22. Esta Segunda Sala no referirá a la legitimación de la recurrente ni a la oportunidad del recurso de revisión dado que el Tribunal Colegiado ya se ocupó de ello.

23. **Procedencia.** El presente recurso es procedente en términos de los artículos 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo, toda vez que se inter-

pone en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional que versó sobre la inconstitucionalidad de los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso I), 19, fracciones II y XIII y cuarto transitorio, fracción I, inciso B), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y, en el recurso subsiste ese tema.

#### IV. Improcedencia y sobreseimiento

24. En relación con la **publicación** del ordenamiento reclamado, atribuida al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, oficiosamente se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que la quejosa no reclamó dicho acto por vicios propios.

25. Mismo criterio debe tenerse en relación con la **fracción XIII** del artículo 19 reclamado, que refiere a que el contribuyente debe rendir informe a la autoridad fiscal respecto a la comercialización de bebidas varias y combustibles, porque abiertamente se divisa que la quejosa no se ubica en esa hipótesis normativa debido a que, de la escritura pública que acredita su constitución se aprecia que su objeto social es la importación y compraventa de diversos productos químicos (fertilizantes, fungicidas y herbicidas); mientras que del Certificado EFYM-070 atañe a que está inscrita en el directorio fitosanitario como formuladora y maquiladora de plaguicidas. De ahí que nada tiene que ver con la comercialización de bebidas y combustibles, por lo que se estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo al carecer de interés jurídico, dado que la norma no le causa perjuicio alguno.

26. En estas condiciones, con fundamento el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, procede sobreseer en el juicio en relación con la publicación del ordenamiento reclamado y con la fracción XIII del artículo 19 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, vigente en 2014.

#### V. Estudio de fondo

27. **Fijación de la litis.** Se examinarán los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso I), 19, fracción II, tercero y cuarto transitorios de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vigente en 2014, para establecer la constitucionalidad de la norma reclamada, cuyos textos son los siguientes:

"**Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:

"I. **La enajenación** en territorio nacional o, en su caso, **la importación** de los bienes señalados en esta ley. Para efectos de la presente ley se considera importación la introducción al país de bienes.

"II. La prestación de los servicios señalados en esta ley.

"El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2o. del mismo o, en su caso, la cuota establecida en esta ley.

"La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta ley.

"El impuesto a que hace referencia esta ley no se considera violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales."

"**Artículo 2o.** Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

"I. En la **enajenación** o, en su caso, en la **importación** de los siguientes bienes: ...

"I) **Plaguicidas.** La tasa se aplicará conforme a la categoría de peligro de **toxicidad aguda**, en la forma siguiente:

"1. Categorías 1 y 2 9%

"2. Categoría 3 7%

"3. Categoría 4 6%

"La categoría de peligro de toxicidad aguda se determinará conforme a la siguiente tabla:

**"Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda  
(Véase archivo anexo) (tercero transitorio)**

"La aplicación de la tabla se sujetará a lo dispuesto a la Norma Oficial Mexicana 'NOM-232-SSA1-2009, Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2010, emitida por la autoridad competente."

**"Artículo 19.** Los contribuyentes a que se refiere esta ley tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de la misma y en las demás disposiciones fiscales, las siguientes: ...

**"II.** Expedir comprobantes fiscales, sin el traslado en forma expresa y por separado del impuesto establecido en esta Ley, salvo tratándose de la enajenación de los bienes a que se refieren los incisos A), F), G), I) y J) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, siempre que el adquirente sea a su vez contribuyente de este impuesto por dichos bienes y así lo solicite.

"Los comerciantes que en el ejercicio inmediato anterior a aquel al que corresponda, hubieran efectuado el 90% del importe de sus enajenaciones con el público en general, en el comprobante fiscal que expidan no trasladarán expresamente y por separado el impuesto establecido en esta ley, salvo que el adquirente sea contribuyente de este impuesto por el bien o servicio de que se trate y solicite la expedición del comprobante fiscal con el impuesto trasladado expresamente y por separado. En todos los casos, se deberán ofrecer los bienes gravados por esta ley, incluyendo el impuesto en el precio.

"Los contribuyentes que enajenen los bienes a que se refieren los incisos A), F), G) y J) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, que trasladen en forma expresa y por separado el impuesto establecido en la misma, deberán proporcionar al Servicio de Administración Tributaria en forma trimestral, en los meses de abril, julio, octubre y enero, del año que corresponda, la relación de las personas a las que en el trimestre anterior al que se declara les hubiere trasladado el impuesto especial sobre producción y servicios en forma expresa y por separado en los términos de esta fracción, así como el monto del impuesto trasladado en dichas operaciones y la información y documentación que mediante reglas de carácter general señale el Servicio de Administración Tributaria.

"Los contribuyentes que enajenen vinos de mesa, deberán cumplir con la obligación a que se refiere el párrafo anterior en los meses de enero y julio de cada año.

"Tratándose de la enajenación de tabacos labrados, en los comprobantes fiscales que se expidan se deberá especificar el peso total de tabaco contenido en los tabacos labrados enajenados o, en su caso, la cantidad de cigarros enajenados. ...

**"TRANSITORIOS**

**"Artículo tercero. ...**

"I) Plaguicidas. La tasa se aplicará conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente:

"1. Categorías 1 y 2 .....9%

"2. Categoría 3 .....7%

"3. Categoría 4 .....6%

"La categoría de peligro de toxicidad aguda se determinará conforme a la siguiente tabla:

**Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda**

Vía de exposición	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
Oral (mg/kg)	5	50	300	2000	5000
Dérmica (mg/kg)	50	200	1000	2000	-
Inhalatoria Gases (ppmV)	100	500	2500	5000	
Inhalatoria Vapores (mg/l)	0,5	2	10	20	
Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l)	0,05	0,5	1	5	

..."

**"Artículo cuarto.** En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo tercero de este decreto, se estará a lo siguiente:

"I. Tratándose de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios, que se hayan celebrado con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto, las contraprestaciones correspondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada, estarán afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.

"No obstante lo anterior, los contribuyentes podrán acogerse a lo siguiente:

"a) Tratándose de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto hayan estado afectas a una tasa del impuesto especial sobre producción y servicios menor a la que deban aplicar con posterioridad a la fecha mencionada, se podrá calcular el impuesto especial sobre producción y servicios aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.

"b) En el caso de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto no hayan estado afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios y que con posterioridad a la fecha mencionada queden afectas al pago de dicho impuesto, no se estará obligado al pago del citado impuesto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.

"Se exceptúa del tratamiento establecido en los incisos anteriores a las actividades que se lleven a cabo entre contribuyentes que sean partes relacionadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, sean o no residentes en México. ...

"VI. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 2o. fracción I, inciso I) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, durante el ejercicio fiscal de 2014, en sustitución de las tasas previstas en dicho inciso se aplicarán las siguientes:

"1. Categorías 1 y 2 4.5%

"2. Categoría 3 3.5%

"3. Categoría 4 3.0%"

28. Asentado lo anterior y para mejor desarrollo del asunto procede a resolverse, dando respuesta a los conceptos de violación agrupados por temas.

### **Fin extrafiscal**

29. La parte quejosa aduce básicamente que no está justificado el fin extrafiscal del impuesto controvertido pues existe contradicción en su creación, pues por un lado, tiene por objetivo reducir el uso de plaguicidas y por otro combatir los efectos de la contaminación por su uso. Argumento que es infundado por las razones siguientes.

30. En principio debemos atender que del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se deriva, entre otras cuestiones, que las contribuciones deben estar destinadas a satisfacer el gasto público, es decir, el fundamento jurídico para tributar reside en la necesidad de los mexicanos de sufragar el gasto público que está destinado a satisfacer las funciones y servicios públicos en beneficio del pueblo. De aquí se sigue que, al recaudar, el Estado busca afrontar el gasto que le significará satisfacer las necesidades colectivas o sociales.

31. Empero, una contribución no sólo puede tener como finalidad la recaudación, sino que puede servir como instrumento para alcanzar otros objetivos, a lo cual se le denomina como la imposición de un gravamen con fines extrafiscales.

32. Es decir, dichos fines sirven como propósitos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés de impulsar o controlar, por medio de la obtención de recursos se pueda conseguir el fin perseguido.

33. En ese sentido conforme a la jurisprudencia P./J. 18/91,<sup>12</sup> las contribuciones además del propósito fiscal o recaudatorio pueden servir accesoria-

---

<sup>12</sup> Octava Época, jurisprudencia P./J. 18/91, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, junio de 1991, página 52, de rubro: "CONTRIBUCIONES. FINES EXTRA FISCALES."

mente como instrumentos eficaces de política pública que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los derechos fundamentales que rigen el tributo.

34. Así, conforme a la tesis aislada P. CIV/99,<sup>13</sup> la existencia del fin extrafiscal, entendido éste como objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de determinada contribución no puede convertirse en elemento aislado que justifique la violación a los principios de justicia tributaria consagrados por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.

35. En ese orden de ideas, la finalidad extrafiscal buscada con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas *per se* implica que lo que se buscó, no es propiamente recaudar ingresos, sino establecer una medida legislativa para combatir la afectación al medio ambiente y la salud; sin embargo, ello no conlleva que el legislador no haya previsto recaudar ingresos en razón de que, por definición, toda contribución tiene inmersa esa finalidad.

36. Esta conclusión se robustece si se atiende a que el impuesto busca inhibir o desincentivar el consumo o empleo de plaguicidas altamente dañinos, por lo que en la medida en que se cumpla esta finalidad, en teoría los ingresos a recaudar serían menores; en cambio, no obstante ello, de no cumplirse los ingresos a recaudar serían mayores.

37. Ahora, de la parte conducente de la exposición de motivos,<sup>14</sup> que más adelante se citará, se aprecia que a través de la norma reclamada la relación social regulada fue el uso de plaguicidas con peligro de toxicidad aguda que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente, por lo que el gravamen se justificó con el afán de desincentivar y reducir gradualmente el uso de esos productos e incentivar el uso de diversos plaguicidas con mínimo efecto ambiental y de salud en el ser humano.

---

<sup>13</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, página 15, de rubro: "CONTRIBUCIONES, LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

<sup>14</sup> Gacetas Parlamentarias de 17 y 29 de octubre de 2017.

## "Comisión de Hacienda y Crédito Público

### "B. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

"...

#### "4. Impuestos ambientales.

"Con el objeto de desincentivar conductas que afectan negativamente al medio ambiente al reflejar los costos sociales que causan dichas conductas, el Ejecutivo Federal propone establecer dos tipos de gravámenes, los cuales se orientan a los temas específicos siguientes:

"a) Reducción gradual de emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, y

"b) Reducción gradual del uso de plaguicidas que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente.

"Si bien, el titular del Ejecutivo Federal destaca que estas propuestas no enfrentan la totalidad de la problemática ambiental de nuestro país resalta que son dos temas que presentan un gran potencial para mejorar el medio ambiente y para los cuales existe suficiente información del problema, así como de sus efectos ambientales. Por ello, el Ejecutivo Federal propone los gravámenes siguientes:

"...

#### "4.2. Impuesto a los plaguicidas.

"El Ejecutivo Federal propone establecer un impuesto a la enajenación e importación de plaguicidas expresando los argumentos siguientes:

"Que en la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas que, aunque permiten un aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como: a) contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos; b) intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), sub crónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive hay estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos, y c) enfermedades

como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y en casos extremos, pueden producir la muerte.

"Que de acuerdo con el Centro Mario Molina, en México se utilizan aproximadamente 55 mil toneladas al año de plaguicidas o de ingredientes activos para su formulación, de los cuales 25.5 mil toneladas son de insecticidas, 16 mil toneladas son de herbicidas, 9 mil toneladas corresponden a fungicidas y el resto a otros compuestos químicos. Que, además, anualmente se desechan 7 mil toneladas de envases vacíos, los cuales contuvieron estos agroquímicos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.

"Que derivado de lo anterior, se propone un impuesto que grave los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009, y para tal efecto el Ejecutivo Federal propone establecer una tasa que se aplicará a los plaguicidas conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente: Categorías 1 y 2 con 9%; Categoría 3 con 7%, y categoría 4 con 6%.

"Con el fin de establecer el gravamen propuesto, el titular del Ejecutivo Federal plantea efectuar diversas modificaciones a la estructura de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en la forma siguiente: aplicar el impuesto a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los plaguicidas; delimitar los bienes que son objeto del gravamen con la definición del concepto de plaguicidas; establecer que el impuesto se cause en todas las etapas de la cadena comercial, por lo que serán sujetos del impuesto, las personas físicas o morales que enajenen en territorio nacional o importen los plaguicidas, pero permitiendo el acreditamiento del impuesto que se haya trasladado en la etapa anterior; considerar objeto del gravamen a los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, que se realicen con motivo de la enajenación de los plaguicidas, y se apliquen las reglas de retención.

"En virtud de que la tasa del gravamen se aplicará atendiendo al peligro de toxicidad aguda, se establece que no se pagará el impuesto por las enajenaciones de los plaguicidas que conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5, por ser ligeramente tóxicos y no tener efectos de contaminación ambiental.

"Por último, el Ejecutivo Federal propone establecer a los contribuyentes del impuesto, las siguientes obligaciones: expedir comprobantes fiscales con el traslado en forma expresa y por separado a otros contribuyentes de este

gravamen; proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la relación de las personas a las que les hubiera trasladado el IEPS en forma expresa y por separado, así como el monto trasladado; llevar un control físico del volumen fabricado, producido o envasado, así como reportar trimestralmente, la lectura mensual de los registros de cada uno de los dispositivos que se utilicen para llevar el citado control; estar inscritos en el padrón de importadores y exportadores a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y proporcionar trimestralmente al Servicio de Administración Tributaria la información sobre sus 50 principales clientes y proveedores, respecto de los plaguicidas.

"Disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

### **"Impuesto a los plaguicidas.**

"Esta comisión dictaminadora está de acuerdo en establecer un impuesto a la enajenación e importación de plaguicidas, ya que en efecto, en la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas, que aunque permiten un aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como: a) contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos; b) intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), sub crónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive hay estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos, y c) enfermedades como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y, en casos extremos, pueden producir la muerte.

"Dichas prácticas nocivas se reflejan con el alto uso de plaguicidas o de ingredientes activos para su elaboración, así como con el deshecho de envases vacíos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.

"Por ello, se está de acuerdo en establecer un impuesto que grave los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009, de conformidad con la tabla siguiente: ...

"Con base en dicha tabla, esta comisión coincide en el establecimiento de tasas que se aplicarán a los plaguicidas conforme a la categoría de peligro

de toxicidad aguda, en la forma siguiente: Categorías 1 y 2 con 9%; categoría 3 con 7%, y categoría 4 con 6%.

"Esta dictaminadora coincide con el Ejecutivo Federal en el sentido de exentar del pago del impuesto a los plaguicidas que conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5, por ser ligeramente tóxico y no tener efectos de contaminación ambiental.

"De igual forma, la que dictamina está de acuerdo con las diversas modificaciones que se proponen al articulado de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para definir el objeto, los sujetos obligados, las tasas aplicables, la definición de plaguicidas, el mecanismo de acreditamiento del impuesto y su cálculo mensual, así como las obligaciones formales que deberán cumplir los contribuyentes, entre otras medidas.

"No obstante lo anterior, la que dictamina considera conveniente precisar que la importación de los plaguicidas que de conformidad con la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5 estará exenta del pago del impuesto, toda vez que dichos bienes estarán exentos cuando se enajenen en territorio nacional.

"También esta dictaminadora considera pertinente que a efecto de que el impuesto tenga una aplicación gradual, durante 2014 se apliquen las cuotas propuestas en un 50%.

"Para ello se propone adicionar una fracción VIII al artículo 13 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y una fracción VI al artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 13.

"VIII. Las de plaguicidas que de conformidad con la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5.

"Disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

"Artículo cuarto.

"VI. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 2o. fracción I, inciso I) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, durante el ejer-

cicio fiscal de 2014, en sustitución de las tasas previstas en dicho inciso se aplicarán las siguientes:

"1. Categorías 1 y 2 .....4.5%

"2. Categoría 3 .....3.5%

"3. Categoría 4 .....3.0%

**"Senadores**

**"Dictamen**

**"México, D.F. martes 29 de octubre de 2013.**

**"Gaceta No. 41**

"...

**"B. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**

"...

**"Impuesto a los plaguicidas.**

"Establecer un impuesto a la enajenación e importación de plaguicidas con tasas que se aplicarán en función del peligro de toxicidad aguda que tengan los productos. Se exentan los plaguicidas cuyo grado de toxicidad es mínimo y corresponda a la categoría 5. Durante 2014 se reducen en un 50% las tasas aplicables.

"...

"Octava. Las que dictaminan coinciden con la Colegisladora en la conveniencia de establecer un impuesto a los plaguicidas con tasas que se aplicarán en función del peligro de toxicidad aguda que tengan los productos. Ello es así porque en la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas, que aunque permiten un aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como: a) contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos; b) intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), sub crónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras

de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive hay estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos, y c) enfermedades como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y, en casos extremos, pueden producir la muerte.

"Dichas prácticas nocivas se reflejan con el alto uso de plaguicidas o de ingredientes activos para su elaboración, así como con el deshecho de envases vacíos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.

"Este impuesto incentivará al uso de plaguicidas con mínimo efecto ambiental y de salud en el ser humano por lo que es adecuado exentar del pago del impuesto a los plaguicidas que conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda corresponda a la categoría 5, por ser ligeramente tóxico y no tener efectos de contaminación ambiental.

"Finalmente, se considera pertinente que a efecto de que el impuesto tenga una aplicación gradual, durante 2014, se apliquen las cuotas propuestas en un 50%, evitando así un impacto significativo en el sector agrícola."

38. Con base en lo expuesto, se puede concluir que la estructura del impuesto especial sobre producción y servicios a los plaguicidas de toxicidad aguda contiene la finalidad extrafiscal referida, ya que el legislador consideró conveniente gravar la enajenación o importación de dichos productos para disminuir su utilización por parte de la población mexicana, tomando en cuenta el referido parámetro en grado de toxicidad, esto es, la base imponible del gravamen permite modular la carga tributaria del contribuyente pues al valor de la enajenación o importación de esos productos se le aplicará la tasa del 4.5%, 3.5% y 3%, según sea el caso.

39. De esa forma el legislador buscó desde el punto de vista negativo, inhibir o desincentivar la utilización de plaguicidas de toxicidad aguda y, desde la perspectiva positiva proteger el medio ambiente y la salud del usuario persuadiendo a la población mexicana de disminuir su comercialización puesto que, conforme al *"Centro Mario Molina, en México se utilizan aproximadamente 55 mil toneladas al año de plaguicidas o de ingredientes activos para su formulación, de los cuales 25.5 mil toneladas son de insecticidas, 16 mil toneladas son de herbicidas, 9 mil toneladas corresponden a fungicidas y el resto a otros compuestos químicos. Que, además, anualmente se desechan 7 mil toneladas de envases vacíos, los cuales contuvieron estos agroquímicos, lo que genera un gran*

*riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican".*

40. Así, opuestamente a lo alegado por la quejosa, el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas no tiene como finalidad principal la fiscal, sino de manera secundaria busca recaudar ingresos, pues su principal objetivo es extrafiscal como es el de combatir la contaminación ambiental y proteger la salud de las personas a través de disminuir el consumo de ese producto al imponerle el gravamen de mérito.

41. En efecto, el objetivo del gravamen está plenamente reconocido en el proceso legislativo en el sentido de que ese impuesto que deberán pagar los contribuyentes que enajenen o importen plaguicidas de toxicidad aguda atiende a un fin extra fiscal, en virtud de lo siguiente:

**1.** La utilización de plaguicidas de toxicidad aguda está relacionado con un problema de salud ambiental.

**2.** El uso de esos productos ha generado riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican, de ahí que se estime su contaminación.

**3.** El gravamen tiende a prevenir y desincentivar el consumo de esos productos con la finalidad de proteger el derecho de tener medio ambiente sano y el derecho a la salud de los individuos.

42. Además, del proceso legislativo se aprecia que respecto a la configuración del impuesto de mérito, se reflexionó sobre el uso de plaguicidas, su impacto en la salud y el medio ambiente, pues se puso de relieve que actualmente existen prácticas agrícolas sustentables con manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas que aunque permiten el aumento en la productividad agrícola tienen fuertes riesgos ambientales como:

**a)** Contaminación del agua, de los suelos, del aire y de los alimentos;

**b)** Intoxicaciones agudas (leves, moderadas o severas), subcrónicas, crónicas con efectos agudos como quemaduras de piel y ojos, cefalea, náuseas, visión borrosa, calambres musculares, vómitos y dificultad respiratoria, e inclusive se indicó que existen estudios no concluyentes hasta ahora, que apuntan que estos productos podrían ser carcinógenos; y,

c) Enfermedades como disfunciones inmunológicas y daño neuronal permanente y, que en casos extremos, pueden producir la muerte.

43. De lo que se infiere que el legislador consideró que la utilización de plaguicidas de toxicidad aguda contribuye al deterioro del ambiente y de la salud de los individuos que los aplican provocando contaminación, motivo por el cual estimó que los contribuyentes que se dediquen a la enajenación o importación de este tipo de productos deben pagar el impuesto aludido con la finalidad de atender al problema de salud ambiental y pública desde el punto de proteger a través de desincentivar su uso.

44. Esto es, lo expuesto llevó al legislador a regular esa cuestión social, pues consideró acertado establecer el impuesto ambiental a la enajenación e importación de plaguicidas, con el fin de desalentar conductas que afectan negativamente al medio ambiente y demeritan la salud del usuario. De ahí que la medida adoptada persigue un objetivo válido, esto es, un específico fin extra fiscal pues a través de éste se pretende primordialmente desalentar el uso de plaguicidas de toxicidad aguda por otros que no sean tan perjudiciales en aras de garantizar la salud pública y el medio ambiente, cuyo sustento constitucional está en los artículos 4o., 25 y 31, fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

45. Se afirma lo anterior, pues es precisamente el precepto 4o. constitucional el que contempla, entre otros, el derecho a la salud del que debe gozar toda persona, el cual debe estar protegido por el Estado, y es efectivamente lo que atendió el legislador al momento de establecer ese impuesto.

46. También ese fin extra fiscal encuentra fundamento en las facultades con que cuenta el Estado en materia de rectoría económica y desarrollo nacional acorde a lo previsto en el artículo 25 constitucional, pues es quien debe planear, coordinar y orientar la actividad económica y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental.

47. Por tanto, ese gravamen es acorde con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las obligaciones de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, no obstante que, si bien con esa imposición se busca inhibir el uso de plaguicidas de toxicidad aguda, no puede perderse de vista que también se busca recaudación para el Estado

tomando en cuenta que ello en sí, no constituye un fin sino un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales entre la que se encuentra proteger los derechos a la salud y al medio ambiente sano.

48. En consecuencia, es infundado este argumento, porque el establecimiento de ese tributo busca la reducción gradual del uso de plaguicidas que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente.

### **Legalidad tributaria**

49. La quejosa plantea que el artículo 2o., fracción I, inciso I), de la ley reclamada, transgrede la garantía de legalidad tributaria porque no define la tasa del impuesto sino que para su cálculo remite a la Norma Oficial NOM-232-SSA1-2009.

50. También se señala que las normas oficiales mexicanas, que no son leyes, no pueden contener un elemento de la contribución porque versan sobre reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio, método de producción, operación, terminología, simbología, embalaje, mercado o etiquetado así como las que refieran a su cumplimiento o aplicación.

51. Además, es incorrecto que remita a la Norma Oficial Mexicana de 2009 dado que no está vigente al ser sustituida por la de 2012, aunado, señala que se complica obtener la tasa del impuesto.

52. Planteamientos que son infundados por lo siguiente:

53. De los artículos 2o., fracción I, inciso I), tercero y cuarto transitorios, se advierte la obligación a cargo de los contribuyentes de calcular el tributo a razón de tres tipos de tasas del 4.5%, 3.5% y 3.0%, tanto para la enajenación como para la importación de plaguicidas de toxicidad aguda, a condición de diversos factores.

54. También es necesario explicar el alcance y contenido del principio de legalidad tributaria que en lo referente al tema a dilucidar, se encuentra directamente ligado con el de reserva de ley, consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

55. Este principio se ha conceptualizado como la expresión directa del principio de seguridad jurídica, porque es necesario que los elementos esen-

ciales de la contribución estén contenidos en la ley en sentido formal y material, de acuerdo con el aforismo adoptado del ámbito penal *nullum tributum sine lege*.

56. Al respecto es aplicable al caso la jurisprudencia<sup>15</sup> de rubro siguiente: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."

57. Así, la seguridad tributaria como criterio normador del principio de legalidad implica la razonable delimitación de las obligaciones fiscales, que permita generar suficiente certeza en relación con su cumplimiento, con el fin de evitar arbitrariedades de las autoridades aplicadoras, es decir, consiste en establecer con la máxima exactitud tanto los presupuestos de hecho como las consecuencias jurídicas que deriven de las normas tributarias, que permitirá al gobernado conocer previa y pormenorizadamente los resultados de su actuación, sin confusiones, vacíos normativos o deficiente claridad normativa.

58. Cabe destacar que lo que exige este principio es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales; sin embargo, no se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen uso que revela que en el medio son de clara comprensión.

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia perteneciente a la Séptima Época, publicada en el Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 91-96, Primera Parte, visible en la página 172, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyo texto es: "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."

59. Lo anterior, tiene sustento en la tesis P. XI/96,<sup>16</sup> de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY."

60. Ahora, el referido principio de legalidad tributaria se dimensiona en el diverso de reserva de ley, que puede ser absoluto o relativo.

61. En el primer caso **–reserva de ley absoluta–** se presenta cuando determinada materia queda limitada en forma exclusiva en la ley, esto es, la materia reservada no puede ser regulada a través de otras fuentes legales; mientras que el segundo tipo **–relativa–** es más flexible, porque permite que otras fuentes regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia a condición de que la ley determine de modo expreso las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse por ser su materia y origen.

62. Según la evolución jurisprudencial del principio de legalidad, el sistema constitucional alberga ambos principios de reserva de ley, porque, por un lado, **es relativa** tratándose de los elementos **cuantitativos** del tributo, ya que ante el impedimento práctico de la ley de regular por sí sola la materia reservada, puede dejar los aspectos aplicativos y complementarios en normas inferiores a la ley, siempre que ésta determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes secundarias deberán ajustarse, ya que los ordenamientos complementarios no podrán integrar o desarrollar algún elemento esencial de la contribución que no haya sido definido en ley; por

---

<sup>16</sup> La tesis de referencia pertenece a la Novena Época y fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, febrero de 1996, visible en la página 169 del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo texto es el siguiente: "Lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. De acuerdo con ello, expresiones como 'uso doméstico', 'uso no doméstico', 'uso doméstico residencial', 'uso doméstico popular' o 'uso del sector público' son, por sí solas, comprensibles, sin que pueda aceptarse que su empleo en la ley sea violatorio del principio de legalidad tributaria, ni tampoco exigirse que en la sentencia que establece estas conclusiones se definan esas expresiones, exactamente por la misma razón. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas que, por ello, la ley fuera inconstitucional."

otro, es absoluta, en los elementos cualitativos del tributo como el objeto y los sujetos, pues en esta hipótesis no campea el criterio de que pueden desarrollarse en disposición inferior sino que deben preverse exclusivamente en ley dado que no se requiere de elementos técnicos o aritméticos para definirlos.

63. Lo anterior, encuentra sustento en la tesis aislada P. CXLVIII/97,<sup>17</sup> de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY."

---

<sup>17</sup> La referida tesis pertenece a la Novena Época y fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, visible en la página 78, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal de texto siguiente: "Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino solo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciso lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria."

64. Cabe precisar que la obligación de que todos los elementos esenciales del tributo se encuentren contenidos en ley en modo alguno significa que necesariamente deban establecerse en la misma ley o en una nueva, porque esta situación en nada demerita la seguridad jurídica de la contribución, pues el problema no podría surgir de esta particularidad que incumbe al ámbito de la técnica legislativa, sino de que dejará de preverse un elemento del tributo, o para determinarlo existen vacíos normativos, confusiones o contradicciones que no pudieran generar suficiente certidumbre jurídica al respecto.

65. Los anteriores alcances del principio de legalidad tributaria, cuyo estudio siempre debe tener como premisa la seguridad en la imposición tributaria, lo ha establecido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. En congruencia con tal criterio, se concluye que el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley."<sup>18</sup>

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO

<sup>18</sup> Tesis P. XLII/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, perteneciente a la Novena Época, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, visible en la página 15.

FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO.—Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el principio de legalidad tributaria se cumple cuando la ley en sentido formal y material contiene los elementos esenciales de una contribución, en aras de dar certidumbre a los gobernados sobre las cargas económicas que soportarán para el sostenimiento de los gastos públicos. En ese tenor, se concluye que el hecho de que el legislador establezca los elementos esenciales de una contribución en distintas leyes, en sentido formal y material, no implica una contravención a ese principio, pues el referido artículo 31, fracción IV, constituye un sistema que no exige como requisito de validez que sea en una sola ley, aunque no se soslaya que el agruparse la materia o tema jurídico en una sola de ellas, sería lo deseable; sin embargo, ello no constituye una exigencia constitucional.<sup>19</sup>

66. De lo hasta aquí asentado destaca que la materia tributaria deberá regularse utilizando o tomando como base el principio de reserva de ley, en su concepto relativo, ya que sólo basta que la ley formal y materialmente legislativa, contenga los elementos esenciales del tributo de que se *trate –sujeto, objeto, base, tasa o tarifa–* para que éste cumpla con el principio de legalidad tributaria.

67. Esto es, todo tributo debe nacer a la vida jurídica a través de una ley formal y materialmente legislativa y, por tanto, basta con que alguno de los elementos esenciales que lo conforman no se encuentre previsto en la ley para que resulte inconstitucional, ante la evidente violación al principio de legalidad tributaria, ya que los ordenamientos secundarios no podrán integrar o desarrollar un elemento esencial de la contribución que no haya sido definido en la ley.

68. Así, la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca el límite de contenido para las normas secundarias posteriores

---

<sup>19</sup> Tesis P. XLIV/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, perteneciente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, visible en la página 14.

las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

69. Bajo ese tenor, el principio tributario de reserva de ley, es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque puede acontecer que para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos que válidamente pueden desarrollarse en diverso documento legal.

70. Sin embargo, esto no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en ordenamiento diverso a la ley, ni pueden dejarse en manos de las autoridades administrativas, pues ineludiblemente deben preverse exclusivamente en la ley.

71. También se ha señalado por este Tribunal Constitucional que el solo hecho de que la autoridad fiscal tenga injerencia en la circunstancia relativa al cálculo de un elemento de las contribuciones no implica *per se* que se viole el principio de legalidad tributaria, pues basta que en la ley se establezca el procedimiento o mecanismo que dicha autoridad debe seguir con precisión atendiendo al fenómeno a cuantificar, que se impida su actuación arbitraria y el contribuyente sepa a qué atenerse. Estas consideraciones se contienen en la jurisprudencia 2a./J. 111/2000.<sup>20</sup>

72. Es más, el alcance del principio de legalidad tributaria, en relación con el grado de definición de los elementos del tributo implica que no existe conceptos confusos o indeterminables para definir; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la cer-

---

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 392, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL."

teza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 106/2006.<sup>21</sup>

73. Al tenor de estas ideas es necesario acudir al texto del artículo 2o., fracción I, inciso I), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que establece lo siguiente:

**"Artículo 2o.** Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

"I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

"...

"I) Plaguicidas. La tasa se aplicará conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente:

"1. Categorías 1 y 2.....9%

"2. Categoría 3.....7%

"3. Categoría 4.....6%

"La categoría de peligro de toxicidad aguda se determinará conforme a la siguiente tabla:

"Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda

Vía de exposición	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
Oral (mg/kg)	5	50	300	2000	5000
Dérmica (mg/kg)	50	200	1000	2000	-

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO."

Inhalatoria Gases (ppmV)	100	500	2500	5000	
Inhalatoria Vapores (mg/l)	0,5	2	10	20	
Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l)	0,05	0,5	1	5	

"La aplicación de la tabla se sujetará a lo dispuesto a la Norma Oficial Mexicana 'NOM-232-SSA1-2009, Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2010, emitida por la autoridad competente. ..."

74. Por su parte la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009<sup>22</sup> señala lo siguiente.

### **Anexo Normativo 1** **Criterios para la clasificación de las sustancias**

**1.** Dentro de la CLASE de toxicidad aguda las sustancias o mezclas se clasifican en cinco categorías de peligro basadas en la toxicidad aguda por: ingestión, absorción cutánea o inhalación; de acuerdo a los valores de corte que se indican en la Tabla 1 de este anexo.

**2.** Los valores de toxicidad aguda se expresan en valores de la DL50 (oral, dérmica) o CL50 (inhalación) tal como se indica en la tabla 1, o pueden ser expresadas como Toxicidad Aguda Estimada (TAE) de acuerdo a lo indicado en el punto 6 del presente anexo: ...

Nota: La concentración de los gases se expresa en partes por millón de volumen (ppmV).

<sup>22</sup> Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico, publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 2010.

**3.** Prioridad para la colocación de símbolos, palabras de advertencia y frases de peligro en la etiqueta pertenecientes a diferentes categorías de peligro. Considerando que una sustancia puede ser clasificada en la categoría que le corresponda a cada tipo de vía de exposición (oral, dérmica e inhalatoria, dependiendo del tipo de sustancia y si estas tres vías de exposición son aplicables), es posible que dicha sustancia pertenezca a categorías diferentes de peligro. En estos casos, cuando la toxicidad aguda está determinada por más de una vía de exposición (oral y/o dérmica y/o inhalatoria), la clasificación que deberá declararse en la etiqueta corresponderá a la categoría de mayor peligro. De tal forma que en la etiqueta se deberá colocar únicamente el símbolo, palabra de advertencia y frase de peligro que de acuerdo al anexo 2, corresponda a la categoría más peligrosa de las vías de exposición comparadas (oral y/o dérmica y/o inhalatoria).

**4.** Únicamente se podrán clasificar en la categoría 5 aquellas sustancias que mediante pruebas de laboratorio demuestren que el valor de toxicidad oral se encuentra en el rango de los 2000-5000 mg/Kg de peso corporal y tienen dosis equivalentes por exposición inhalatoria, de acuerdo con lo mencionado en la tabla 1 de este anexo.

**5. Consideraciones específicas para la toxicidad por inhalación:**

**5.1.** Los valores de toxicidad por inhalación de la tabla 1 se basan en pruebas de 4 horas de exposición con animales de experimentación. Cuando se utilicen valores experimentales con exposiciones de 1 hora, se podrán convertir en su equivalente de 4 horas dividiendo el valor de 1 hora por 2, para gases y vapores, y por 4 para polvos y nieblas.

**5.2.** Para algunos vapores el ensayo de atmósfera, podría no justificar que se trata de un vapor porque puede consistir de una mezcla entre fase líquida y vapor. Para otros químicos puede tratarse de un vapor que está cercano a la fase gaseosa. En estos últimos casos, la clasificación puede hacerse utilizando como unidad ppmV en lugar de mg/l tal como se indica a continuación; Categoría 1 (100 ppmV), Categoría 2 (500 ppmV), Categoría 3 (2500 ppmV), Categoría 4 (20000 ppmV).

**5.3.** Las unidades de toxicidad por inhalación dependerán del tipo de material inhalado. Los valores para polvos y nieblas se expresan en mg/l. Los gases se expresan en ppmV. En vapores, la unidad utilizada en la tabla está en mg/l, sin embargo dada la dificultad de realizar pruebas con vapores, en los que algunos consisten en mezclas de fases líquidas y gaseosas, pueden ser utilizadas otras unidades. Para este tipo de vapores, los cuales están cercanos a

la fase gaseosa, la clasificación debe basarse en ppmV tal como se indica en el inciso 5.2 anterior.

**5.4.** Para polvos y nieblas clasificadas en categorías de alta toxicidad es especialmente importante el empleo de valores claramente definidos. Las partículas inhaladas con un diámetro medio de masa aerodinámica (DMMA) de entre 1 y 4 micrones se depositan en todas las regiones del aparato respiratorio de las ratas. Este rango de tamaño de partícula corresponde a una dosis máxima del orden de 2 mg/l. Con el fin de extrapolar los experimentos con animales a la exposición humana, los polvos y las nieblas tendrían teóricamente que someterse a pruebas utilizando este rango en ratas.

## **6. Criterios de clasificación para productos formulados.**

**6.1.** Cuando el producto formulado haya sido analizado para determinar la toxicidad aguda, éste será clasificado utilizando los mismos criterios establecidos para una sustancia que se mencionan en los incisos 1 al 5 y tabla 1 del presente anexo. Si no existen datos para el producto formulado, pero existen datos de los componentes de éste se deberá seguir el procedimiento indicado en el inciso 6.2 y siguientes de este anexo.

### **6.2. Datos disponibles para todos los ingredientes:**

**6.2.1.** Se considera que se tienen los datos de toxicidad aguda disponibles para todos los ingredientes de la mezcla cuando se cumplen los siguientes criterios:

**6.2.1.1.** Se incluyen sólo los ingredientes con una toxicidad aguda conocida, que correspondan a alguna de las categorías de toxicidad aguda de la Tabla 1.

**6.2.1.2.** Se ignoran los ingredientes que se supone no presentan toxicidad aguda (por ejemplo, agua, azúcar).

**6.2.1.3.** Se ignoran los ingredientes que no presenten una toxicidad aguda mayor a 2000 mg/kg de peso corporal.

**6.2.1.4.** Se incluyen sólo los ingredientes relevantes.

**6.2.1.5.** Cuando se cumplan los criterios anteriores se procederá a calcular la TAE de los ingredientes y de la mezcla para la clasificación.

**6.2.2.** La Toxicidad Aguda Estimada de cada ingrediente (TAEi) se calcula de la siguiente forma:

**6.2.2.1.** Se utiliza la DL50/CL50 de cada ingrediente (oral, dérmica o inhalatoria).

**6.2.2.2.** Tomando en cuenta el valor de DL50/CL50 del ingrediente se localiza el valor de conversión que se indica en la tercera columna de la Tabla 2 y que corresponde al rango y categoría en que se encuentra la DL50/CL50 del ingrediente. Este valor de la tercera columna es la TAEi.

**6.2.2.3.** La TAE de la mezcla se determinará con arreglo a la siguiente ecuación para la toxicidad por vía oral, cutánea o por inhalación:

$$\frac{100}{\text{TAE}_{\text{mezcla}}} = \sum_n \frac{C_i}{\text{TAE}_i}$$

Donde:

$C_i$  = concentración del componente  $i$ .

$n$  = número de ingredientes  $i$ , desde 1 hasta  $n$ .

TAEi = Toxicidad Aguda Estimada de cada ingrediente  $i$ .

Una vez que se obtiene la TAE de la mezcla se clasifica la mezcla en la categoría que le corresponda de acuerdo a la Tabla 1 de este anexo.

**6.3.** Datos no disponibles para uno o más ingredientes de la mezcla.

**6.3.1.** En el caso de que no se disponga de información sobre un componente que se use en una mezcla con una concentración igual o superior a 1%, no se podrá asignar a la mezcla una TAE definitiva. En esta situación, la mezcla puede ser clasificada basándose sólo en los ingredientes conocidos, pero mencionándose el porcentaje de la mezcla que corresponde a uno o varios componentes de toxicidad desconocida.

**6.3.2.** Si la concentración total del ingrediente o ingredientes con datos de toxicidad aguda desconocidos es inferior o igual al 10%, puede usarse la ecuación del numeral 6.2.3, de este anexo. Si la concentración total del ingrediente o los ingredientes de toxicidad aguda desconocidos es o son  $> 10\%$ , deberá emplearse la siguiente ecuación:

$$\frac{100 - \left( \square C_{\text{desconocido}} \text{ si } > 10\% \right)}{\text{TAE}_{\text{mezcla}}} = \sum_n \frac{C_i}{\text{TAE}_i}$$

Donde:

C<sub>i</sub> = concentración del componente i.

n = número de componentes i, desde 1 hasta n.

TAE<sub>i</sub> = Toxicidad Aguda Estimada de cada ingrediente i.

**6.4.** La clasificación de una mezcla para toxicidad aguda puede ser llevada a cabo para cada vía de exposición (oral, dérmica e inhalatoria), en la medida en que existan datos disponibles de estas tres vías de exposición para los ingredientes relevantes de la mezcla. Si no existieran, la clasificación de la mezcla puede basarse en la vía de exposición para la cual existan datos disponibles para los ingredientes de la mezcla, pudiendo ser hasta sólo una de éstas. En caso de que se tenga información para más de una vía de exposición, la categoría de peligro se atribuirá considerando la más severa o de mayor peligro, siendo ésta la que deberá declararse en la etiqueta. De tal forma que en la etiqueta se deberá colocar únicamente el símbolo, palabra de advertencia y frase de peligro que de acuerdo al Anexo 2, corresponda a la categoría más peligrosa de las vías de exposición comparadas (oral y/o dérmica y/o inhalatoria).

Tabla 2. Conversión de la DL50/CL50 a TAE

Vía de exposición	Categoría de clasificación o rango estimado de toxicidad aguda obtenido experimentalmente	Conversión a TAE
Oral	0 < Categoría 1 ≤ 5	0.5
	5 < Categoría 2 ≤ 50	5
	50 < Categoría 3 ≤ 300	100
	300 < Categoría 4 ≤ 2000	500
	2000 < Categoría 5 ≤ 5000	2500
Dérmica	0 < Categoría 1 ≤ 50	5
	50 < Categoría 2 ≤ 200	50
	200 < Categoría 3 ≤ 1000	300
	1000 < Categoría 4 ≤ 2000	1100
	2000 < Categoría 5 ≤ 5000	2500
Gases	0 < Categoría 1 ≤ 100	10
	100 < Categoría 2 ≤ 500	100
	500 < Categoría 3 ≤ 2500	700
	2500 < Categoría 4 ≤ 20000	4500
Vapores	0 < Categoría 1 ≤ 0.5	0.05
	0.5 < Categoría 2 ≤ 2.0	0.5
	2.0 < Categoría 3 ≤ 10.0	3
	10.0 < Categoría 4 ≤ 20.0	11
Polvos/Nieblas	0 < Categoría 1 ≤ 0.05	0.005
	0.05 < Categoría 2 ≤ 0.5	0.05
	0.5 < Categoría 3 ≤ 1.0	0.5
	1.0 < Categoría 4 ≤ 5.0	1.5

75. La modificación a esa Norma Oficial Mexicana<sup>23</sup> establece lo siguiente.

"4.1.8 Para plaguicidas de uso agrícola, forestal, industrial, jardinería, urbano, pecuario y técnico, los embalajes deberán llevar el pictograma, palabra de advertencia y frase de peligro que de acuerdo al anexo 1 de esta norma oficial mexicana, corresponda a la categoría más peligrosa de las vías de exposición comparadas (oral y/o dérmica y/o inhalatoria). Estos podrán plasmarse por medio de una etiqueta, ser impresos, grabados o por otro medio adecuado, asimismo, éstos podrán ir en los colores que indica el presente ordenamiento o en un solo color, para este último caso el color empleado deberá ser claramente contrastante con respecto del color del embalaje. En el caso de los paquetes tecnológicos (multipack) y cuando por el tamaño del embalaje no sea posible colocar las etiquetas completas de los productos que contiene, el embalaje deberá permitir la verificación de las etiquetas de éstos, además deberá estar impreso de manera visible el nombre común, su concentración, los cultivos y plagas autorizadas y enunciar la frase de peligro y palabra de advertencia de todos los productos que contiene.

"5. a 6.2.6...

"6.2.7 Debajo de lo indicado en el numeral 6.2.6, señalar el efecto adverso a la flora y fauna terrestre y acuática (riesgos ecológicos) más significativo, que corresponda de acuerdo con la siguiente tabla:

Leyenda	Se aplicará
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es extremadamente tóxico para animales terrestres de sangre caliente (mamíferos y aves)</p> <p><b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro del paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados</b></p>	<p>Cuando el producto tenga las características para mamíferos y aves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en mamíferos &lt; 10 mg/kg de peso corporal.</li> <li>- Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en aves &lt; 10 mg/kg de peso corporal.</li> </ul>

<sup>23</sup> Modificación de los numerales 4.1.8, 6.2.7, 6.3.7, 8.2.7, la tabla 1y los numerales 6.2.1.3 y 6.3.2 del Anexo Normativo 1, de la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009 Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico, publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 2010. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2012.

<p><b>de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, pudiendo ser mamíferos o aves o ambos.</b></p>	<p>- Un valor de concentración letal media (LC50) aguda por dieta en aves &lt; 50 ppm en el alimento.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para animales terrestres de sangre caliente (mamíferos y aves). <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro del paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, pudiendo ser mamíferos o aves o ambos.</b></p>	<p>Cuando el producto tenga las características para mamíferos y aves: - Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en mamíferos 10 a 50 mg/kg de peso corporal. - Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en aves 10 a 50 mg/kg de peso corporal. - Un valor de concentración letal media (LC50) aguda por dieta en aves 50 a 500 ppm en el alimento.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es extremadamente tóxico para animales (peces, invertebrados acuáticos) y plantas acuáticas (algas y plantas vasculares). <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro de los paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, en cualquiera de sus combinaciones.</b></p>	<p>LC50 96 hr (para pez) <math>\leq 1</math> mg/l y/o CE50 48 hr (para crustáceos) <math>\leq 1</math> mg/l y/o ErC50 72 o 96 hr (para algas u otras plantas acuáticas) <math>\leq 1</math> mg/l.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para animales (peces, invertebrados acuáticos) y plantas acuáticas (algas y plantas vasculares). <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro de los paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos,</b></p>	<p>LC50 96 hr (para pez) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l y/o CE50 48 hr (para crustáceos) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l y/o ErC50 72 o 96 hr (para algas u otras plantas acuáticas) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l.</p>

<b>enunciando al organismo u organismos probados, en cualquiera de sus combinaciones.</b>	
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para abejas. No lo aplique cuando el cultivo o las malezas están en flor y cuando las abejas se encuentren libando.</p> <p><b>Se aplicará esta leyenda cuando se cumplan los supuestos que se establecen en esta misma tabla.</b></p>	<p>Cuando el producto tenga un valor de dosis letal media (LD50) de &lt; 2.0 (sic) g/abeja.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es moderadamente tóxico para abejas. No lo aplique cuando el cultivo o las malezas están en flor y cuando las abejas se encuentren libando.</p> <p><b>Se aplicará esta leyenda cuando se cumplan los supuestos que se establecen en esta misma tabla.</b></p>	<p>Cuando el producto tenga un valor de dosis letal media (LD50) de 2.0 a 10.99 (sic)g/abeja.</p>

"6.2.8 a 6.3.6 ...

**"6.3.7 La incompatibilidad de conformidad con la información sometida para el trámite de registro y sólo en los casos en los que aplique.**

"6.3.8 a 8.2.6...

"8.2.7 Debajo de lo indicado en el numeral 8.2.6 señalar el efecto adverso a la flora y fauna terrestre y acuática (riesgos ecológicos) más significativo, que corresponda de acuerdo con la siguiente tabla:

<b>Leyenda</b>	<b>Se aplicará</b>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es extremadamente tóxico para animales terrestres de sangre caliente (mamíferos y aves)</p> <p><b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro del paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resulta-</b></p>	<p>Cuando el producto tenga las características para mamíferos y aves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en mamíferos &lt; 10 mg/kg de peso corporal.</li> <li>- Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en aves &lt; 10 mg/kg de peso corporal.</li> </ul>

<p><b>dos de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, pudiendo ser mamíferos o aves o ambos.</b></p>	<p>- Un valor de concentración letal media (LC50) aguda por dieta en aves &lt; 50 ppm en el alimento.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para animales terrestres de sangre caliente (mamíferos y aves).  <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro del paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, pudiendo ser mamíferos o aves o ambos.</b></p>	<p>Cuando el producto tenga las características para mamíferos y aves:                  - Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en mamíferos 10 a 50 mg/kg de peso corporal.                  - Un valor de dosis letal media (LD50) aguda por vía oral en aves 10 a 50 mg/kg de peso corporal.                  - Un valor de concentración letal media (LC50) aguda por dieta en aves 50 a 500 ppm en el alimento.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es extremadamente tóxico para animales (peces, invertebrados acuáticos) y plantas acuáticas (algas y plantas vasculares).  <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro de los paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos, enunciando al organismo u organismos probados, en cualquiera de sus combinaciones.</b></p>	<p>LC50 96 hr (para pez) <math>\leq</math> 1 mg/l y/o                  CE50 48 hr (para crustáceos) <math>\leq</math> 1 mg/l y/o                  ErC50 72 o 96 hr (para algas u otras plantas acuáticas) <math>\leq</math> 1 mg/l.</p>
<p>Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para animales (peces, invertebrados acuáticos) y plantas acuáticas (algas y plantas vasculares).  <b>La información de la presente frase que se encuentra contenida dentro de los paréntesis, se podrá adecuar conforme a los resultados de los estudios específicos,</b></p>	<p>LC50 96 hr (para pez) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l y/o                  CE50 48 hr (para crustáceos) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l y/o ErC50 72 o 96 hr (para algas u otras plantas acuáticas) &gt; 1 y &lt; 10 mg/l.</p>

<b>enunciando al organismo u organismos probados, en cualquiera de sus combinaciones.</b>	
Categoría ecotoxicológica: Este producto es altamente tóxico para abejas. No lo aplique cuando el cultivo o las malezas están en flor y cuando las abejas se encuentren libando. <b>Se aplicará esta leyenda cuando se cumplan los supuestos que se establecen en esta misma tabla.</b>	Cuando el producto tenga un valor de dosis letal media (LD50) de < 2.0 (sic). g/abeja.
Categoría ecotoxicológica: Este producto es moderadamente tóxico para abejas. No lo aplique cuando el cultivo o las malezas están en flor y cuando las abejas se encuentren libando. <b>Se aplicará esta leyenda cuando se cumplan los supuestos que se establecen en esta misma tabla.</b>	Cuando el producto tenga un valor de dosis letal media (LD50) de 2.0 a 10.99 (sic) g/abeja.

"8.2.8 a 16.2 ...

"Anexo normativo 1

"Criterios para la clasificación de las sustancias

"1. a 2 ...

"Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda

Vía de exposición	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
Oral (mg/kg)	5	50	300	2000	5000
Dérmica (mg/kg)	50	200	1000	2000	
Inhalatoria Gases (ppmV) (ver inciso 5.3)	100	500	2500	5000	

Inhalatoria Vapores (mg/l) (ver inciso 5.2 y 5.3)	0.5	2	10	20	
Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l) (ver inciso 5.3)	0.05	0.5	1	5	

" ...

"3 a 6.2.1.2 ...

**"6.2.1.3. Los ingredientes que presenten una toxicidad aguda mayor a 2000 mg/kg de peso corporal no se considerarán para el cálculo.**

"6.2.1.4. a 6.3.1. ...

**"6.3.2.** Si la concentración total del ingrediente o ingredientes con datos de toxicidad aguda desconocidos es inferior o igual al 10%, puede usarse la ecuación del numeral **6.2.2.3**, de este anexo. Si la concentración total del ingrediente o los ingredientes de toxicidad aguda desconocidos es o son > 10%, deberá emplearse la siguiente ecuación:

$$\frac{100 - (\square C_{\text{desconocido}} \text{ si } > 10\%)}{\text{TAE}_{\text{mezcla}}} = \sum_n \frac{C_i}{\text{TAE}_i}$$

"Donde:

C<sub>i</sub> = concentración del componente i.

n = número de componentes i, desde 1 hasta n.

TAE<sub>i</sub> = Toxicidad Aguda Estimada de cada ingrediente i.

"6.4 a Anexo 4 ..."

76. El precepto transcrito establece que al valor que resulte de la enajenación de plaguicidas (base), se aplicará la tasa conforme a la categoría de

peligro de toxicidad aguda, en la forma siguiente: Categorías 1 y 2, 9%; Categoría 3, 7%; y, Categoría 4, 6%. Que la categoría de peligro de toxicidad aguda, se determinará conforme a la tabla que en esa disposición se inserta bajo la denominación: "*Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda*", en la que se especifica que existen cinco categorías de peligro de toxicidad aguda (*enumeradas progresivamente 1, 2, 3, 4 y 5*) que se determinan conforme a una vía de exposición seguida de abreviaturas, a saber: Oral (mg/kg), Dérmica (mg/kg), Inhalatoria Gases (ppmV), Inhalatoria Vapores (mg/l) e Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l); por otra parte, señala diversos valores numéricos según la vía de exposición, ubicados en forma horizontal en cada una de las columnas que identifican a las categorías.

77. En la parte final del aludido numeral, se prevé que la aplicación de esa tabla se sujetará a lo dispuesto a la Norma Oficial Mexicana "*NOM-232-SSA1-2009, Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico*", emitida por el Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, que posteriormente sufrió modificación; que contiene los criterios para la clasificación de las sustancias y productos formulados, es decir, contiene las fórmulas de toxicidad.

78. Lo anterior pone de relieve, que si bien el legislador estableció en ley las categorías de peligro de toxicidad aguda de los plaguicidas, conforme a una vía de exposición (identificables con abreviaturas) y la asignación de ciertos valores numéricos, de las cuales, se advierten las categorías de los plaguicidas objeto de gravamen y una quinta que está exenta, ubicada en el renglón de Oral (mg/kg), con nomenclatura de 5000; lo cierto es que no suministra los criterios o parámetros bajo cuales habrá de darse lectura a la tabla para ubicar un plaguicida en alguna de esas categorías, pues esa facultad se la dejó a la autoridad administrativa por virtud de la remisión que hace a la aludida norma oficial mexicana.

79. Es decir, el creador de la norma al no establecer la mecánica a seguir o qué criterios o parámetros debe tener en cuenta el contribuyente para ubicar el plaguicida en alguna de esas categorías de peligro de toxicidad aguda y, por tanto, saber si el plaguicida que enajene es objeto de gravamen, deja tal atribución a la autoridad administrativa por virtud de la remisión a la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009 para la aplicación de la tabla inserta en

la disposición reclamada, lo que implica que sea la autoridad administrativa la que determine la fórmula y categoría del plaguicida y con ello si el producto queda o no enmarcado en alguna de las categorías afectadas por la contribución.

80. Ello no genera incertidumbre jurídica ya que si bien el artículo reclamado no proporciona la fórmula, criterios o parámetros para considerar al plaguicida como de toxicidad aguda y en qué categoría ubicarlo, lo cierto es que ello no significa que el legislador dejara en manos de la autoridad administrativa la determinación de la tasa del impuesto de mérito, porque el contenido en la Norma Oficial Mexicana, representa aspectos técnicos que tienen que ver con la clasificación de los plaguicidas que bien pueden describirse en la disposición secundaria al tratarse del complemento de lo dispuesto en la ley reclamada.

81. Por norma oficial mexicana debe entenderse la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, de acuerdo con las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como con aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; de donde se sigue que las normas oficiales mexicanas son disposiciones generales emitidas con base en cláusulas habilitantes, cuya finalidad es establecer, desarrollar y detallar cuestiones técnicas para clasificar a los plaguicidas.

82. En efecto, en la especie se trata de un aspecto de carácter relativo que para cifrar el hecho imponible es indispensable acudir a aspectos técnicos contenido en la reglamentación administrativa que no genera infracción al principio de legalidad tributaria porque el elemento cuantitativo de la contribución como es la tasa está claramente determinado en el acto formal y materialmente legislativo siendo que la disposición administrativa indicada sólo desarrolla y detalla el procedimiento o criterios o fórmulas que deben llevar a cabo los agentes en la clasificación de plaguicidas a efecto de identificar el grado de toxicidad vinculado con su venta e importación quienes podrán aplicar la tasa del 3%, 3.5% y 4.5% del impuesto especial sobre producción y servicios, según corresponda, de ahí que sea suficiente que en la ley se establezca con claridad razonable la tasa del impuesto con el ánimo de evitar vaguedad, ambigüedad e inseguridad jurídica que pudiesen propiciar actos arbitrarios de la autoridad administrativa con lo que respeta el principio de legalidad tributaria.

83. En consecuencia, el artículo 2o., fracción I, inciso I), reclamado que establece la remisión a la norma oficial mexicana no resulta contrario al principio de legalidad tributaria ni constituye indebida delegación de facultades legislativas en favor de alguna autoridad administrativa.

### **Reserva de ley**

84. También carece de razón la quejosa cuando alega que la norma oficial mexicana que regula la tasa del impuesto invade la esfera competencial del Poder Legislativo al regular el procedimiento para establecer la categoría de toxicidad aguda, que de acuerdo con el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización dicha disposición puede señalar características de etiquetado de los productos pero no definir categorías de peligro de toxicidad aguda.

85. En efecto, la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009, respeta el principio de reserva de ley, para demostrarlo conviene recordar que ese principio implica el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias fiscales previas a que debe sujetarse la actividad contributiva estatal para generar afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado; por lo que el acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado sin observar dichos aspectos no será válido a la luz del derecho.

86. En principio, conviene señalar que en los últimos años, el Estado ha experimentado gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas.

87. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular determinada materia concreta y específicamente, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es estático pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar frente a situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.

88. Así lo ha sostenido el Pleno de este Alto Tribunal,<sup>24</sup> en atención a que el Estado no es estático porque su actividad no depende exclusivamente de la legislación y los detalles y formalidades que los procesos de su creación traen consigo, resulta constitucional la práctica legislativa de establecer cláusulas habilitantes que implican la delegación a determinados órganos administrativos del desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la norma para regular determinada materia precisándole bases y parámetros generales.

89. El efecto de ese tipo de cláusula se utiliza para ampliar las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados para hacer frente a la imposibilidad que tiene el legislador de regular hechos dinámicos, fluctuantes, altamente técnicos y especializados, para lo cual, es el legislador quien debe determinar y acotar la materia y alcances de su actuación normativa o regulatoria mediante disposiciones genéricas y reglas básicas que constituyen el marco o asignación directa a fin de garantizar seguridad.

90. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad, en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilita-

---

<sup>24</sup> Dichas consideraciones dieron origen a la tesis P. XXI/2003, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre del 2003, página 9, que establece: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.—En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley."

ción normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.

91. Si bien el establecimiento de cláusulas habilitantes se ha originado principalmente en el ámbito del derecho administrativo, ello no quiere decir que en otros ámbitos no se haya presentado. Por lo que aquí importa, esta Suprema Corte ha tenido ocasión de advertir su existencia tanto en el ámbito del derecho presupuestario<sup>25</sup> como en el tributario.

92. En cuanto al ámbito del derecho tributario, este Alto Tribunal se ha pronunciado en torno a que el fundamento constitucional de tales cláusulas habilitantes reside en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Ley Fundamental, que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos. En este sentido es aplicable la tesis aislada 1a. XXII/2012 (10a.).<sup>26</sup>

93. Cabe señalar que la consecuencia del ejercicio de las facultades normativas conferidas en la cláusula habilitante, lo constituyen las denominadas reglas generales administrativas sobre las cuales también este Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse. Al respecto, debe destacarse que ha considerado que existen diferencias entre dichas reglas, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes dictadas por el presidente de la República;<sup>27</sup> que la cláusula habilitante con fundamento en la cual se expiden

<sup>25</sup> Al respecto consúltese la jurisprudencia 2a./J. 97/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 404, de rubro: "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006. SU ARTÍCULO 9, FRACCIÓN III, CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE."

<sup>26</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 649, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

<sup>27</sup> Tesis aislada P. XV/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 6, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS

no constituye delegación de facultades legislativas<sup>28</sup> ni pugna con el principio de distribución de atribuciones de los órganos públicos,<sup>29</sup> de manera que con motivo de la cláusula habilitante se pueden constituir actos formalmente legislativos a través de los cuales se permite a un órgano del Estado regular una materia en específico, como sucede en la especie.

94. A ello se le denomina reserva de ley en el ámbito fiscal, cuyo principio es de carácter relativo y no absoluto toda vez que dicha materia no tiene que ser regulada totalmente por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que la tasa de la contribución se describa en ella, como ocurre en el caso del artículo 2, fracción I, inciso I), reclamado, para que pueda ser desarrollada en otro ordenamiento de menor jerarquía como fue en la norma oficial mexicana citada puesto que la presencia del acto normativo primario marca el límite de contenido para las normas secundarias emitidas con posterioridad.

95. Del contenido de ese precepto se desprende que tratándose de la venta e importación de plaguicidas de toxicidad aguda los sujetos tiene como tasa del impuesto el 3%, 3.5% y 4.5% según el daño que provoque; mientras que de la norma oficial mexicana se aprecia los criterios o fórmulas para obtener el grado de toxicidad del plaguicida. De ahí lo infundado del argumentos en examen porque dicha disposición secundaria sólo detalla los criterios de toxicidad sin modificar la tasa del tributo con lo que no va más allá de lo que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

96. Máxime si se considera que tal disposición no impide que el contribuyente conozca con precisión el alcance de sus obligaciones fiscales plasmadas en ley, por lo que no provocan la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que facilita el conocimiento previo de la forma cierta y precisa de contribuir al gasto público,

---

POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA."

<sup>28</sup> Tesis aislada P. XII/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 8, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS."

<sup>29</sup> Tesis aislada P. XIV/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 9, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO."

conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal tratándose del entero del gravamen por grado de toxicidad.

### Seguridad y certeza jurídica

97. Por otro lado, la quejosa señala que la categoría de toxicidad es fijada por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios en las normas oficiales mexicanas de 2009, 2012 o 2013, lo que genera falta de certeza para obtener la tasa para calcular el impuesto controvertido.

98. También la quejosa señala que por un lado el precepto cuarto transitorio reclamado remite a la NOM-232-SSA1-2009 y por otro, el artículo 1.5.1.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 señala que *"Para los efectos del artículo 2, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los contribuyentes en lugar de aplicar la Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda, contenida en la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009, se aplicara la contenida en la modificación de los numerales 4.1.8, 6.2.7, 6.3.7, 8.2.7, la tabla 1 y los numerales 6.2.1.3 y 6.3.2, del anexo normativo 1, de dicha norma oficial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2012"*. Es decir, no existe seguridad ni certeza de qué tabla es la que se utilizará para calcular el impuesto.

99. Carece de razón la quejosa por lo siguiente.

100. El artículo 2, fracción I, inciso I, reclamado, como se dijo líneas anteriores, establece la tasa del impuesto generado con motivo de la venta o importación de plaguicidas de toxicidad aguda a través de diversas categorías de peligro de toxicidad aguda reunidas en una tabla denominada *"Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad aguda"*, en la que se especifica que existen cinco categorías de peligro de toxicidad aguda (*enumeradas progresivamente 1, 2, 3, 4 y 5*) que se determinan conforme a una vía de exposición seguida de abreviaturas, a saber: Oral (mg/kg), Dérmica (mg/kg), Inhalatoria Gases (ppmV), Inhalatoria Vapores (mg/l) e Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l); por otra parte, señala diversos valores numéricos según la vía de exposición, ubicados en forma horizontal en cada una de las columnas que identifican a las categorías.

101. En la parte final del aludido numeral se prevé que la aplicación de esa tabla se sujetará a lo dispuesto a la Norma Oficial Mexicana *NOM-232-SSA1-2009*, emitida por el Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, que posteriormente sufrió modificación; que contiene los criterios para la clasificación de las sustancias y productos formulados, es decir, contiene las fórmulas de toxicidad.

102. Con lo anterior se destaca que el legislador estableció en ley las categorías de peligro de toxicidad aguda de los plaguicidas, conforme a una vía de exposición (identificables con abreviaturas) y la asignación de ciertos valores numéricos, de las cuales se advierten las categorías de los plaguicidas objeto de gravamen y una quinta que está exenta ubicada en el renglón de Oral (mg/kg), con una nomenclatura de 5000. Mientras que los lineamientos para ubicar el producto de acuerdo a sus características en alguna de esas categorías, es decir, las especificaciones de clasificación, se encontraron plasmadas inicialmente en la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009, que fueron variadas, no sustituidas, mediante la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2012, cuya aplicación resulta ser de conformidad con la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014.

103. Ahora, si bien en el artículo reclamado en conjunto con el tercero transitorio, se estableció que sería la NOM de 2009 la que regiría o establecería las especificaciones de los criterios para clasificar al plaguicida a partir de sus sustancias que lo componen y posteriormente se estableció que la modificación a tal NOM emitida en 2012 sería la que complementaría tales aspectos, lo cierto es que debe atenderse a las especificaciones y métodos previstos tanto en la NOM-232-SSA1-2009 como a su modificación sufrida el 4 de abril de 2012, ya que aquélla no quedó derogada; de ahí que dicho precepto al remitir a la norma oficial mencionada y que con posterioridad se emitió otra más completa, no viola los principios de legalidad y certeza jurídica ya que no genera incertidumbre al tratarse del complemento normativo para obtener la tasa del impuesto de mérito.

104. Así, con independencia de la variedad de disposiciones administrativas los elementos descriptivos para lograr la clasificación del plaguicida de toxicidad aguda no tienen carácter variable sino complementario pues la manera en que la norma de 2009 permutó, se preservó como parte de la labor legislativa y administrativa que conjuntamente con sus modificaciones de 2012, se obtendrá la clasificación de mérito; de ahí que no exista inseguridad ni falta de certeza jurídica sobre la aplicación de la clasificación de criterios prevista en la tabla de categorías de peligro de toxicidad aguda puesto que ambos ordenamientos se complementan sin afectar la validez de las mismas, dado que en su conjunto se logra el fin perseguido por el legislador federal al prever las especificaciones para clasificar los plaguicidas de toxicidad aguda.

105. También carece de razón la quejosa cuando arguye que el artículo 4 transitorio, transgrede el principio en cuestión, toda vez que no puede imponer obligaciones a los particulares sino referirse a la derogación o abrogación de normas, a la entrada en vigor de nuevos ordenamiento o a la prolongación de la vigencia de ciertos preceptos de la ley abrogada; siendo que en el caso

modifica el hecho imponible establecido en el artículo sustantivo, lo cual es incorrecto.

106. Lo anterior es así porque el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado, en su primer párrafo, establece que en el caso de la enajenación de bienes (en el caso de plaguicidas de toxicidad aguda) o prestación de servicios que se hayan celebrado con anterioridad al 1 de enero de 2014 en que entró en vigor ese decreto, estarán afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro. Estableciendo dos hipótesis a las que se pueden acoger los contribuyentes.

107. La primera, contenida en el inciso a), relativa a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, hayan estado afectas a una tasa menor del impuesto a la que deben aplicar a partir de esa fecha, por lo que se podrá calcular el impuesto aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a esa fecha, con la condición de que los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de la contraprestaciones se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa fecha.

108. La segunda, que es la que interesa en esta litis constitucional, contenida en el inciso b), referente a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, no hayan estado afectas al impuesto y que con posterioridad a esa fecha queden afectas al impuesto, no se estará obligado al pago del citado impuesto, siempre y cuando los bienes o servicios, se hayan entregado o proporcionado antes de aquella data y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa fecha.<sup>30</sup>

109. En ese orden de ideas, no asiste razón a la quejosa porque dicha norma transitoria modifica el hecho imponible, en tanto que sólo establece hipótesis para no enterar el gravamen de mérito.

### **Proporcionalidad tributaria**

110. Que el artículo tildado de inconstitucional, transgrede ese principio dado que no establece tasas diferenciadas en función de la capacidad

---

<sup>30</sup> Las dos opciones mencionadas no son susceptibles de ejercerse por parte de contribuyentes que se consideren partes relacionadas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

económica sino en función de la categoría de peligro de toxicidad aguda que de ninguna manera es síntoma de esa capacidad contributiva.

111. Que el uso de tarifas progresivas en los impuestos se justifica con la existencia de distintas capacidades contributivas correspondiendo a la ley definir en cada caso tasas diferenciadas.

112. Que la norma establece las tarifas en función del grado de peligro de toxicidad aguda sin justificar la relación que guarda con la capacidad contributiva.

113. Que los impuestos ambientales tienen como objetivo inhibir conductas que afecten al medio ambiente, sus tarifas o tasas no se definen en función de la capacidad del contribuyente sino en función de la contaminación que las conductas provocan. Por tanto, al estar ausente el elemento de la capacidad contributiva como fundamento de las tarifas progresivas es imposible justificar el uso de tarifas diferenciadas o progresivas para gravar el mismo hecho imponible.

114. Que enajenar o importar plaguicidas con diferentes niveles de toxicidad no indica que existan distintos niveles de capacidad contributiva. Esto es, para sostenerse que a mayor peligro de toxicidad aguda existe mayor capacidad contributiva de quienes comercializan los plaguicidas debe existir en la ley los criterios para ello, lo que en la especie se carece.

115. Que las tasas del 6, 7 y 9% no guardan proporción alguna con la capacidad contributiva del contribuyente, ni la categoría de peligro se define en función del precio del producto sino en función de los parámetros previstos en la Tabla 1. Que es imposible sostener la relación entre el incremento en la categoría de peligro de toxicidad aguda con el alza del precio del producto.

116. Los anteriores agravios son infundados porque si la tasa prevista del gravamen que nos ocupa toma en cuenta el grado de toxicidad aguda del plaguicida entonces no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, porque si su base imponible refiere a plaguicidas de toxicidad aguda por idoneidad la tasa debe fijarse por grado de perjuicio para que al final si la comercialización es de acuerdo con el producto de mayor daño se pague cuota más elevada, sin que la cifra varíe al aumentar la magnitud de dicha base; por lo que no podría aplicarse tarifa progresiva a la base en virtud de que el impuesto no reconoce las situaciones de cada contribuyente sino el aspecto general como es la operación final dependiendo de la toxicidad aguda del producto.

117. Además resultan inoperantes los argumentos relacionados con la violación a la proporcionalidad tributaria dado que sobre ello existe criterio

definido en el que se estableció que el impuesto indirecto no se mide en términos tradicionales con la capacidad contributiva del causante al no gravar el movimiento de riqueza que corresponde a la operación, sino que atiende al patrimonio que soporta esa operación (*el del consumidor*), por lo que el impuesto en cuestión respeta el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que la base gravable tiene estrecha relación con el hecho imponible pues el legislador consideró que si dicho patrimonio es suficiente para soportar la compra del producto también lo es para absorber el impuesto, lo cual demuestra que para efectos del traslado, retención y entero del impuesto especial relativo a plaguicidas de toxicidad aguda quien lo absorbe es el consumidor final.

118. Tal criterio se encuentra inserto en las tesis de rubros siguientes:

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006)."<sup>31</sup>

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Novena Época. Registro digital: 173214. Primera Sala. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, materias constitucional y administrativa, tesis 1a. LII/2007, página 659, de texto siguiente: "El citado precepto legal, al disponer que los fabricantes, productores o envasadores de cerveza, que la enajenan y quienes la importen, pagarán el impuesto que resulte mayor entre aplicar la tasa prevista en el artículo 2o., fracción I, inciso A), puntos 1, 2 y 3, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y aplicar una cuota de \$3.00 (tres pesos 00/100 M.N.) por cada litro de cerveza enajenado o importado, disminuida dicha cuota con \$1.26 (un peso 26/100 M.N.) por cada litro, si la cerveza enajenada o importada está contenida en envases reutilizados, no viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no se impone una mayor o menor carga tributaria a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos atendiendo al valor de la enajenación o importación de cerveza, ya que el tributo a pagar, ya sea por la cuota que resulta por el número de litros importados o enajenados o por la tasa aplicable, se refleja en el precio al consumidor final, que es quien finalmente lo cubre. Ello, toda vez que en los impuestos indirectos –como el especial sobre producción y servicios– no es el enajenante o el importador de tales bienes o productos quien resiente el perjuicio económico de pagar conforme a las tasas del 25%, 30% o 50% a que se refiere el mencionado artículo 2o., o la cantidad que representa la cuota establecida por el número de litros, sino que ello incide en la capacidad contributiva del consumidor final. Además, será también el consumidor contribuyente de facto el que, finalmente, sea favorecido con la disminución del gravamen, en la medida que pague un menor precio del producto o cerveza que adquiera, o en su caso, pagará un precio mayor si no existe la disminución del gravamen. Así, si se contempla el acreditamiento del tributo, el contribuyente termina efectuando una aportación a los gastos públicos en la medida de la actividad gravada."

<sup>32</sup> Décima Época. Registro digital: 2014505. Segunda Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, materia constitucional, tesis 2a./J. 70/2017

"JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. TRATÁNDOSE DE ESAS ACTIVIDADES, EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>33</sup>

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN I, INCISO F), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004)."<sup>34</sup>

---

(10a.), página 708 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas», de texto siguiente: "El precepto citado, al establecer la tasa fija de \$1.00 (un peso) por litro del impuesto especial sobre producción y servicios en la enajenación o importación de bebidas saborizadas con azúcar agregada, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si su base imponible se expresa en litros, por idoneidad la tasa debe fijarse por cada unidad de medida consumida para que al final, si es mayor el consumo, se pague una cuota más elevada. Además, ese impuesto es de carácter indirecto, lo que implica que no se mide en términos tradicionales de capacidad contributiva del causante, en tanto que no grava el movimiento de riqueza que corresponde a la operación, sino que atiende al patrimonio que soporta esa operación, esto es, el del consumidor, que de considerar que cuenta con el patrimonio suficiente para soportar el consumo, también lo es para absorber el impuesto."

<sup>33</sup> Novena Época. Registro digital: 165775. Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materias constitucional y administrativa, tesis 1a./J. 128/2009, página 272, de texto siguiente: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la capacidad contributiva se vincula con la persona que debe soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de ellos por la traslación que deba efectuarse por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate. Lo anterior resulta particularmente relevante tratándose de impuestos indirectos, toda vez que éstos no deben medirse en términos tradicionales de capacidad contributiva del causante, dada su particular naturaleza, en tanto que no gravan el movimiento de riqueza que corresponde a la operación, sino que atienden al patrimonio que soporta esa operación (el del consumidor). Así, el impuesto especial sobre producción y servicios, específicamente por la realización de juegos con apuestas y sorteos, no viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que la base gravable tiene estrecha relación con el hecho imponible, pues el legislador ha considerado que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo (costo del juego o sorteo), también lo es para absorber el impuesto, lo cual demuestra que para efectos del traslado, retención y entero del impuesto especial relativo a juegos con apuestas y sorteos, nada tiene que ver la capacidad contributiva del organizador de dichos eventos porque, se reitera, dada la naturaleza indirecta del impuesto, quien lo absorbe y lo paga es el consumidor del servicio."

<sup>34</sup> Novena Época. Registro digital: 175263, Segunda Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. XXXVI/2006, página 290, cuyo texto es: "El hecho de que el artículo 2o., fracción I, incisos G) y H), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establezca que en la enajenación o importación de refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, o jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en enva-

"IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 14, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, AL DETERMINAR LA BASE GRAVABLE, TRATÁNDOSE DE IMPORTACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1998)."<sup>35</sup>

### Equidad tributaria

119. Que el impuesto sólo se aplica en caso de comercialización de plaguicidas y no tratándose de otros productos tóxicos también, es decir, la ley no se aplica igualmente, sino que existe trato diferenciado en cuanto a la tasa del gravamen en relación a productos tóxicos diversos a plaguicidas de toxicidad aguda.

120. Que la exposición de motivos no se justifica el trato discriminatorio a los sujetos pasivos del gravamen en cuestión.

---

ses abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, se aplicará la tasa del 20% y que el artículo 8o., fracción I, inciso f), del mismo ordenamiento prevea que no se pagará el impuesto por la enajenación de los bienes antes mencionados siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña, no implica transgresión al principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se impone una mayor o menor carga tributaria a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos en atención al edulcorante utilizado, ya que el tributo que se pague, o su exención, se refleja en el precio a cargo del consumidor, quien finalmente lo cubre. Es decir, no son el enajenante o importador de tales bienes quienes resienten el perjuicio económico de pagar la tasa del 20% del tributo, sino que ello incide en la capacidad contributiva del consumidor final, quien será el favorecido con la exención del gravamen, en la medida que pague un menor precio del producto que adquiera. A lo anterior cabe agregar que por lo que hace a los contribuyentes normativamente determinados, el artículo 8o., fracción I, inciso f), de la citada ley, tampoco transgrede en su perjuicio el referido principio tributario, en virtud de que cumplen con su responsabilidad de ingresar o no el impuesto al erario público, en relación con la categoría del bien y del objeto del gravamen, o sea, según se trate de la enajenación de refrescos o concentrados que utilicen o no azúcar de caña como edulcorante, de lo cual se sigue que es irrelevante que unos paguen la tasa indicada y otros estén exentos, ya que se trata de actividades distintas que dependen del producto enajenado, máxime si se atiende al hecho de que al ser el impuesto indirecto, quien lo resiente es el consumidor final, de modo que si su patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el tributo."

<sup>35</sup> Novena Época. Registro digital: 186562, Segunda Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. LXXXVII/2002, página 453, de texto siguiente: "La circunstancia de que los fabricantes, productores, envasadores o importadores de bebidas alcohólicas, al calcular el impuesto relativo atiendan al precio de venta del detallista y no al grado de su participación en la cadena de comercialización del producto, no implica que se les imponga una carga mayor a su capacidad contributiva, ya que el impuesto está comprendido en el referido precio y, por tanto, quien lo paga realmente es el consumidor final."

121. Al margen de que esos argumentos son dogmáticos dado que en forma genérica con ellos se pretende demostrar la transgresión aludida, lo cierto es que atendiendo a la causa de pedir se estima que carece de razón la quejosa y para demostrarlo, conviene tener presente que tratándose de impuestos en ocasiones el intérprete se enfrenta a hechos imponibles de alta complejidad en su configuración cuyo análisis depende del producto o actividad sobre la cual se haya configurado el hecho imponible, pues en la medida en la que éste sea más complejo implicará mayor carga para el quejoso que pretenda acreditar la vulneración a la equidad tributaria, ya que en la medida en la que dicho hecho imponible tenga mayor grado de dificultad para su configuración implicará que los elementos que se deben aportar para demostrar la inequidad deberán estar acreditados de la mejor forma posible, tanto cuantitativa como cualitativamente.

122. Es decir, si la impetrante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad debido a la falta de equidad del gravamen en cuestión, resulta indispensable que atendiendo a la complejidad de la norma en análisis y del tema en sí mismo, deberá existir certeza fundada por parte de este Alto Tribunal para emprender el análisis de la constitucionalidad de la norma.

123. Partiendo de esas premisas es que se analizará el hecho imponible de este impuesto especial a la luz del argumento expuesto.

124. Los plaguicidas según su toxicidad aguda serán comprendidos por el gravamen aplicándoles la tasa que corresponda al nivel de perjuicio que provoquen a la salud o medio ambiente.

125. Es decir, el legislador dentro de su margen de libre configuración al momento de establecer el hecho imponible lo hace atendiendo a los elementos que debe tener la ley como lo es la generalidad y abstracción, ya que para ello fijó seis elementos importantes:

- Que se trata de plaguicidas de toxicidad aguda;
- Que la base se aplicara a la tasa conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda;
- Que existen 5 categorías, a la 1 y 2 tendrán la tasa del 4.5%; a la 3 se le aplicara la tasa del 3.5%; a la 4 el 3%; a la 5 estará exenta;
- Que la categoría de peligro de toxicidad aguda se determinará conforme a la tabla cuya denominación es "*Tabla 1. Categorías de peligro de toxicidad*

*aguda*", en la que se especifica que existen cinco categorías de peligro de toxicidad aguda (*enumeradas progresivamente 1, 2, 3, 4 y 5*) que se determinan conforme a una vía de exposición seguida de abreviaturas, a saber: Oral (mg/kg), Dérmica (mg/kg), Inhalatoria Gases (ppmV), Inhalatoria Vapores (mg/l) e Inhalatoria Polvos y nieblas (mg/l);

- Que esa tabla también contiene diversos valores numéricos según la vía de exposición que identifican a las categorías;
- Que el producto se ubique en algún rango de perjuicio por el tipo de contacto según el resultado que arroje su clasificación.

126. De ello, se concluye que, el hecho imponible cuenta con características complejas que involucran cuestiones de índole químico y mezcla de sustancias; sin embargo lo que importa en la especie es que el gravamen refiere al grado de toxicidad aguda del plaguicida que refleja aspectos especializados en materia química.

127. Con motivo de ello es donde se debe acotar los supuestos de comparación con la finalidad de depurar aspectos con el objeto de analizar cuestiones o productos que por sus características sean homogéneas, ya que sólo en dicho caso pueda existir similitud que amerite ser sometida a escrutinio con la finalidad de estudiar la constitucionalidad de la norma.

128. El argumento de la quejosa se basa en que a su juicio existen otros productos tóxicos que están en la misma circunstancia que los plaguicidas de toxicidad aguda sin que exista justificación para que la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios otorgue tratamiento distinto al no gravarlos.

129. Lo que lo hace infundado es que no es posible que el solo hecho de que el producto sea tóxico sea suficiente para examinar la constitucionalidad de la norma a la luz del principio de equidad tributaria puesto que en la medida en la que el legislador estableció hipótesis para su configuración conlleva a que se imposibilite dicho estudio dado que es necesario que los elementos de comparación pertenezcan a un grupo homogéneo y una vez superada esa situación se podrá verificar si el elemento diferenciador guarda o no congruencia con la norma, o bien que el mismo presente duda razonable para su introducción.

130. Lo que en la especie no acontece, porque los plaguicidas de toxicidad aguda no son homogéneos a "otros productos que sean perjudiciales",

puesto que el simple señalamiento de otros productos tóxicos, cuya expresión es indefinida y vaga, no pueden catalogarse como plaguicidas de toxicidad aguda y mucho menos pueden incluirse en el inciso i) de la fracción I, del artículo 2o. reclamado, que tiene como objetivo gravar a aquellos plaguicidas atendiendo al grado de perjuicio que provocan a la salud humana y medio ambiente.

131. Lo anterior revela que en la especie no existe materia gravable comparable a los plaguicidas de toxicidad aguda según al nivel o grado que corresponda en la tabla de mérito.

132. Por tanto, si los plaguicidas de toxicidad aguda y otros productos también tóxicos no participan de la misma naturaleza, es claro que no puede existir homogeneidad entre ellos, de ahí que surge lo infundado de las manifestaciones examinadas.

133. Orienta a lo anterior la tesis que comparte esta Segunda Sala, cuyos rubros son los siguientes:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. PARA EL ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE UNA NORMA A LA LUZ DE ESTA GARANTÍA ES NECESARIO QUE LOS SUPUESTOS DE LA COMPARACIÓN SEAN HOMOGÉNEOS A LOS DE LA NORMA IMPUGNADA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2010)."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Décima Época, Registro digital: 2000790, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, materia constitucional, tesis 1a. XCVI/2012 (10a.), página 1092, cuyo texto es: "Los agravios encaminados a tildar de inequitativo un impuesto indirecto, como lo es el impuesto especial sobre producción y servicios a que se refiere el citado decreto, por considerar que otorga un trato diferenciado a las actividades relacionadas con determinados productos, son inoperantes si no se demuestra que con los que éstos se comparan son de características similares, en atención a la compleja configuración del hecho imponible previsto en el artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Sin embargo, esto no implica que en la medida en la que el legislador establezca supuestos para la configuración de la norma, conlleve a que, bajo la óptica de la garantía de equidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea imposible su estudio constitucional, sino que será necesario, en primera instancia, que los elementos que se comparen pertenezcan a un grupo homogéneo, pues advertida esta situación, el juzgador estará en aptitud de verificar si la existencia del elemento diferenciador no guarda congruencia con la norma, o bien, que el mismo presente una duda razonable para su introducción. Es decir, el control de constitucionalidad debe realizarse cuando se esté en posibilidad de verificar circunstancias comparables, a fin de cerciorarse de que el elemento introducido por el órgano legislativo es razonable y objetivo para la configuración del tributo."

"IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS SOBRE BEBIDAS SABORIZADAS CON AZÚCAR AGREGADA. ES COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."<sup>37</sup>

### Destino del impuesto

134. La quejosa manifiesta que el impuesto a los plaguicidas de toxicidad aguda no tiene como destino contribuir al gasto público, sino regular su uso en beneficio del ambiente y para controlar conductas que pueden ser contrarias al objetivo de protección ambiental en virtud de los riesgos ambientales provocados por esos productos.

135. Que el impuesto ambiental no tiene fundamento constitucional por no preverse en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, sin que su

---

<sup>37</sup> Décima Época. Registro digital: 2014501, Segunda Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, materia constitucional, tesis 2a./J. 74/2017 (10a.), página 702 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas», de texto siguiente: "El trato equitativo tutelado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como finalidad esclarecer si a dos distintos grupos de contribuyentes se les otorga un trato diferente y si está constitucionalmente justificado. Así, si el gobernado pretende la comparativa entre bebidas saborizadas con azúcar respecto de otros líquidos que no la tienen (bebidas saborizadas con azúcares sustitutos, té, infusiones o agua mineral), o respecto de otros alimentos, tales como frutas o leche, con alto aporte nutricional, entonces es evidente que se trata de grupos no comparables entre sí, pues el impuesto especial sobre producción y servicios pretende justamente desincentivar el consumo de azúcar, por lo que el primer grupo no puede compararse con los que no la tienen, aunado a que la fruta y la leche cuentan con azúcares naturales no agregadas industrialmente y además son benéficas para la salud dado su alto aporte nutricional. Ahora, si el gobernado pretende comparar las bebidas saborizadas con los alimentos que causan ese mismo impuesto conforme al artículo 2o., fracción I, inciso J), numerales 8 y 9, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entonces debe considerarse que ese trato inequitativo está justificado, pues si bien es cierto que a las primeras se les tasa con \$1.00 (un peso) por litro y a los segundos a la tasa del 8% cuando tengan una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos, también lo es que ello emana de un esquema diseñado por el legislador en el que consideró tasar bebidas, por definición líquidas, a través de la unidad de litros, y a los alimentos, sólidos o semi-sólidos mediante la unidad de gramos a efecto de facilitar el cálculo del impuesto, lo que implica que esa diferencia de trato está justificada. Por otra parte, tampoco vulnera el principio de equidad tributaria el hecho de que el legislador tase por igual todas las bebidas saborizadas con azúcares, pues de ese modo logra desincentivar su consumo al mismo universo de causantes, sin que sea de relevancia la cantidad de azúcares añadidos que contengan, ya que lo que pretendió fue inhibir su consumo; ni el que los restaurantes y bares estén liberados del pago del impuesto, pues al respecto el legislador consideró que esos casos ya causan el impuesto al valor agregado al prestar servicios, aunado a que dada la complejidad para controlar las ventas de este tipo de productos en los establecimientos, sería procedente gravar únicamente lo que estuviera posibilitado a fiscalizar, circunstancia que quienes enajenan e importan bebidas saborizadas, sí tienen posibilidad de contabilizar."

establecimiento puede fundarse en la diversa IV, dado que no tiene objetivo recaudador sino regulatorio.

136. Que el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que los tributos ambientales no tendrán exclusivamente fines recaudatorios violándose con ello el principio de destino de los impuestos al gasto público.

137. Lo anterior es infundado para lo cual debe tenerse en cuenta que el derecho de que la contribución se destine al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, y los principios del régimen del gasto público establecidos en el numeral 134 de la misma Ley Fundamental, no tienen el alcance de que exista identidad o correspondencia absoluta entre el monto que se previó recaudar en la Ley de Ingresos de la Federación y el monto que se destina a distintos gastos específicos contenidos en el presupuesto de egresos de la federación.

138. En efecto, los principios que rigen el correcto ejercicio del gasto público<sup>38</sup> son los siguientes.

**a)** Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido;

**b)** Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado;

**c)** Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó;

**d)** Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas;

---

<sup>38</sup> Tesis 1a. CXLV/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."

e) Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y,

f) Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

139. Sin embargo, ninguno de ellos tiene el alcance que pretende darle la quejosa como es que lo recaudado con motivo del impuesto de mérito, se destine al mejoramiento ambiente, ya que ello implicaría coartar la facultad del legislador para etiquetar los egresos, es decir para señalar el destino de ingresos fiscales a específicos gastos y la facultad del Ejecutivo Federal para poder ejecutar el gasto público, pues en ambos casos traería como consecuencia predestinar el ingreso derivado de dicha contribución al fin que se buscó con su establecimiento, lo que haría prácticamente nula la facultad de ejercer y ejecutar el gasto público, conforme a los planes y programas presupuestales establecidos, por ejemplo, conforme al Plan Nacional de Desarrollo que traza los objetivos de las políticas públicas y ordena el gasto público mediante la distribución y asignación de recursos, estimado como base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y obtención de derechos.

140. De ahí lo infundado de este argumento, porque lo recaudado no puede tener correspondencia total con el posible destino en gastos específicos ya que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en el estricto proceso legislativo que establezca esa situación, sino que lo crea originalmente el Poder Ejecutivo Federal y lo aprueba la Cámara de Diputados, previo examen y discusión y en su caso modificación, lo que refleja que los legisladores no tienen intervención exclusiva para determinar o fijar los montos y destino del gasto público.

141. Aunado a que la finalidad del impuesto especial sobre producción y servicios, se identifica con el propósito inmediato de servir como medio de recaudación y mecanismo para desalentar la utilización de plaguicidas de toxicidad aguda (*para combatir y evitar el daño a la salud y medio ambiente*); por su parte, el destino de los montos recaudados por ese concepto se identifica con el fin mediato perseguido a través de su instrumentación al emplearse para la satisfacción del gasto público.

142. Si bien en la especie existe relación entre la finalidad del impuesto aludido y el destino que ha de tener el monto recaudado a través de él, lo cierto es que ello no implica que el total de lo ingresado tenga que destinarse necesariamente a esa finalidad toda vez que se trata de un mecanismo recau-

datorio con doble función, la primera, desalentar el uso de plaguicidas de toxicidad aguda y la segunda, contribuir al egreso público.

143. En tales condiciones, la finalidad pretendida por el legislador, a partir de la instrumentación del impuesto en cuestión no refleja que todo el ingreso por tal concepto tenga como consecuencia directa destinarse al combate al daño a la salud y medio ambiente, sino de manera compartida en términos generales para sufragar el gasto público (beneficio colectivo). De ahí lo infundado de los argumentos analizados.

144. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de rubro siguiente: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."<sup>39</sup>

145. Máxime si se considera que la política financiera (*distribución del gasto*) escapa del escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Federal no establece parámetro alguno al que deba ceñirse ese manejo tributario o el etiquetamiento que el legislador le tuviera que otorgar, de ahí lo infundado de este argumento.

146. Orienta a lo anterior las tesis de rubros siguientes:

"POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN

---

<sup>39</sup> Registro digital: 232883, tesis aislada, materia constitucional, Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo 77, Primera Parte, página 19, de texto siguiente: "Ni el Congreso de la Unión ni el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función sólo requiere el respaldo de la Ley Suprema, y así, tratándose de contribuciones, no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del Código Político Fundamental, autoriza al Poder Legislativo Federal para imponer las necesarias a cubrir el presupuesto, en tanto el 89, fracción I, no sólo faculta, sino que, además, obliga al titular del Ejecutivo a promulgar las leyes que el Congreso de la Unión expida. Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada. En otras palabras, tratándose de leyes, el fundamento de ellas no debe buscarse en cada acto legislativo sino en la Constitución Política del país, si son federales, o en la de cada Estado, si son locales. Por cuanto a la motivación baste decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas."

INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL.<sup>40</sup>

"GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO."<sup>41</sup>

"ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE LOS GRAVA, RESPETA EL DERECHO DE DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES."<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Décima Época, Registro digital: 160802, Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P. XXXIX/2011 (9a.), página 595, de texto siguiente: "El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece al ámbito competencial del Poder Legislativo y, para configurar los tributos desde el punto de vista normativo, debe definir la política tributaria, entendida como todos aquellos postulados, directrices, criterios o lineamientos fijados por el Estado para distribuir la carga impositiva que recaerá en el sistema económico con el objetivo de financiar los gastos públicos a través de la percepción de ingresos tributarios. En ese ámbito de facultades constitucionales, el legislador considerará aspectos tales como: a) La estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) La distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva; c) Los efectos paramétricos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos; y, d) La utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico, con miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo. En ese tenor, si la configuración del sistema impositivo atiende a la política tributaria que el legislador estima idónea en un momento determinado y el desarrollo de dicha actividad en un entorno democrático corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo, ello implica que las razones o consideraciones que hubiese tenido en cuenta para crear un tributo y, en particular, para determinar el correspondiente objeto gravado que en su concepto manifieste idoneidad para contribuir al gasto público, escapan al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece parámetro alguno al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad, lo que no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva."

<sup>41</sup> Novena Época, Registro digital: 161306, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis 1a. CXLIX/2011, página 225, de texto siguiente: "Desde el punto de vista constitucional, el principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está referido al destino o fin del gasto público, pero no a su uso, ya que de aceptarse esto último, en sede constitucional tendría que analizarse no solamente si en la ley de la materia se establece la satisfacción de necesidades sociales o colectivas, o de las atribuciones del Estado, sino también el uso, ejercicio o programación del gasto, alcance que no tiene dicho principio constitucional."

<sup>42</sup> Décima Época, Registro digital: 2014587, Segunda Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, materia constitucional, tesis 2a. CVII/2017 (10a.), página 1426 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas», de texto siguiente: "Conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Esa necesidad en el establecimiento de la contribución responde, por lo general, a exigencias fácticas de carácter social, económico o de política

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PUES ES INEXACTO QUE LAS EMPRESAS EXENTAS DE PAGAR ESE TRIBUTO SE QUEDEN PARA SÍ CON EL MONTO DEL IMPUESTO TRASLADADO."<sup>43</sup>

### Irretroactividad

147. Continúa exponiendo la quejosa en el sentido de que si bien los efectos de las leyes fiscales pueden retrotraerse por cuestión de interés público, lo cierto es que no puede obligarse al contribuyente a pagar el impuesto por la actividad desarrollada antes de su vigencia.

148. Que la comercialización de plaguicidas previa al 1 de enero de 2014 pagándose después del día 10 siguiente, debe estar fuera del alcance del hecho imponible del impuesto de mérito; estimar lo contrario transgrede el principio de irretroactividad pues anterior a aquella fecha no incluía los bienes cuya importación o enajenación causaba el impuesto a los plaguicidas de toxicidad aguda.

149. Tales argumentos se estiman infundados. Conviene precisar que controvierten sólo el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado, que es el que prevé la hipótesis normativa cuestionada que refiere al caso en que la enajenación de plaguicidas de toxicidad aguda se celebró con anterioridad al 1 de enero de 2014 en que entró en vigor el decreto por el que se reformó la citada Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

---

pública que requieren ser satisfechas mediante la obtención de recursos, lo que implica que, tanto las contribuciones—con independencia de sus fines fiscales o no— como los recursos que se obtienen de ellas deben destinarse a cubrir el presupuesto de egresos, que constituye el instrumento normativo a través del cual se realiza el gasto público, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional. En el caso del impuesto especial sobre producción y servicios no debe confundirse el fin extrafiscal que persigue (combatir la obesidad y el sobrepeso), con el destino de los recursos que se recauden por aquél, los cuales están destinados a cubrir el gasto público de conformidad con el presupuesto de egresos de la Federación. De ahí que si lo recaudado por la norma en cuestión se destina a ese fin, es claro que respeta el derecho de destino de las contribuciones."

<sup>43</sup> Novena Época, Registro digital: 184051, Segunda Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. LXXI/2003, página 296, de texto siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 1o., último párrafo, 4o., tercer párrafo, fracciones III y V, y 19, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se desprende que es obligación de todos los causantes del impuesto relativo trasladar su monto al adquirente del bien o servicio; sin embargo, es inexacto que los sujetos que están exentos del pago del impuesto se queden para sí con lo que supuestamente trasladan a los usuarios finales del servicio y no lo enteren al fisco, pues si están exentos, es obvio que no realizan traslación alguna del tributo, dado que no lo generan."

y que estarán afectas al pago de dicho impuesto de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.

150. Si bien esa porción normativa puede interpretarse en el sentido de que despliega sus efectos hacia acontecimientos surgidos con anterioridad a su entrada en vigor, lo cierto es que no es así pues lo que establece únicamente versa sobre el momento en el cual surge, de acuerdo a la configuración del hecho imponible, la obligación de pago del impuesto y la ley que resulta aplicable.

151. Para evidenciar lo anterior conviene atender que dichos precepto y fracción establece que existe posibilidad de que los contribuyentes se acojan a dos opciones.

152. La primera, es la contenida en el inciso a), relativa a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014 estuvieran afectas a una tasa menor de impuesto a la que deben aplicar a partir de esa fecha, por lo que se podrá calcular el gravamen aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a esa fecha, con la condición de que los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de la contraprestación correspondiente se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa data.

153. La segunda, es la que interesa en esta litis constitucional, contenida en el inciso b), referente a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, no hayan estado afectas al impuesto y que con posterioridad a esa fecha queden gravadas, no se estará obligado al pago del citado impuesto siempre y cuando los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado antes de esa fecha y el pago correspondiente se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa fecha.<sup>44</sup>

154. En ese orden de ideas se estima que el precepto y fracción aludidas precisan cuáles son las disposiciones vigentes en el momento del cobro de las contraprestaciones, teniendo en cuenta las situaciones que se presentan en la comercialización de los productos, que implica que existen casos en los que se enajenaron o importaron plaguicidas de toxicidad aguda antes del 1 de enero de 2014, quedando pendiente el cobro de las contraprestaciones respectivas, por lo que si dada la configuración del hecho imponible del impuesto,

---

<sup>44</sup> Las dos opciones mencionadas no son susceptibles de ejercerse por parte de contribuyentes que se consideren partes relacionadas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

la obligación de pago del impuesto surge cuando se cobren esas contraprestaciones.

155. Lo que resulta apegado al principio de irretroactividad de la ley, porque si la operación se realizó previo a la entrada en vigor del decreto y se liquidó en el lapso de 10 días siguientes a la entrega del producto, no existe razón para enterar el impuesto porque el decreto reclamado rige hacia el futuro.

156. Por el contrario, si entregó el producto con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado y su cobro se realizó posterior a ella (1 de enero de 2014), entonces el numeral en cuestión también resulta acorde con el citado principio, pues durante la vigencia del decreto se originó la obligación de pagar el impuesto.

157. De ahí lo infundado de este argumento examinado porque el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado no es inconstitucional dado que no afecta situaciones jurídicas preexistentes ni sus consecuencias al no existir algún principio de ejecución durante la vigencia de una ley anterior.

158. Orientan a lo anterior las tesis aisladas de títulos y subtítulos siguientes:

"ALIMENTOS NO BÁSICOS. EL ARTÍCULO CUARTO RELATIVO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE ESTABLECE QUE EN CASO DE QUE LA ENAJENACIÓN DE AQUÉLLOS SE HAYA CELEBRADO CON ANTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL DECRETO QUE REFORMÓ DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ESTARÁ AFECTA AL PAGO DEL TRIBUTO CONFORME A LAS DISPOSICIONES VIGENTES EN EL MOMENTO DE SU COBRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Décima Época, Registro digital: 2014443, Segunda Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, materia constitucional, tesis 2a. LXXXVIII/2017 (10a.), página 1427 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas», cuyo texto es el siguiente: "El precepto citado, en su fracción I, párrafo primero, establece que en caso de la enajenación de bienes (alimentos no básicos) o de la prestación de servicios que se hayan celebrado con anterioridad al 1 de enero de 2014, las contraprestaciones correspondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada estarán afectas al pago del impuesto de mérito, de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro correlacionadas con la fecha de la celebración de la operación (anterior a la entrada en vigor de la reforma). Así, la norma transitoria no definió alguna situación que provoque pagar ese impuesto por la enajenación de alimentos no básicos a que se refiere el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino que precisa las dis-

"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO CUARTO, FRACCIÓN I, RELATIVO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL ALUDIDO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ES ACORDE AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."<sup>46</sup>

159. Al resultar infundados los conceptos de violación procede negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

## VI. Decisión

160. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo en términos del apartado IV de este fallo.

---

posiciones aplicables para el cobro de las contraprestaciones, teniendo en cuenta diversas situaciones que pueden presentarse en el tráfico mercantil generadas antes de la entrada en vigor de la norma. De ahí que el artículo cuarto transitorio, fracción I, aludido, no viola el principio de irretroactividad de la ley, porque respeta situaciones jurídicas preexistentes y sus consecuencias."

<sup>46</sup> Décima Época, Registro digital: 2014448, Segunda Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, materia constitucional, tesis 2a. LXXXII/2017 (10a.), página 1442 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas», de texto siguiente: "La porción normativa indicada establece que existe la posibilidad de que los contribuyentes se acojan a dos opciones para transitar hacia la reforma mencionada: a) Tratándose de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del citado decreto (1 de enero de 2014) hayan estado afectas a una tasa menor del impuesto a la que deben aplicar a partir de esa fecha, y b) en el caso de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, no hayan estado afectas al impuesto y que con posterioridad a esa fecha queden afectas. Ahora bien, lo que el precepto referido hace es precisar las disposiciones aplicables para el momento del cobro de las contraprestaciones, teniendo en cuenta las situaciones que se presentan en el tráfico mercantil, que implica la existencia de casos en los que se enajenaron o importaron bebidas saborizadas y otros haciendo su entrega antes de la entrada en vigor del decreto reclamado pero quedaron pendientes de cobro las contraprestaciones respectivas, por lo que si dada la configuración del hecho imponible del impuesto, la obligación del pago de éste surge cuando se cobren las contraprestaciones por la enajenación o importación de los bienes materia del impuesto, ello resulta apegado al principio de irretroactividad de la ley tutelado por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si se paga la contraprestación de actividades que se realizan antes de la entrada en vigor del decreto y en el lapso de 10 días siguientes a la entrega de dichos productos, no existe razón para pagar el impuesto a que refiere el decreto reclamado, porque éste rige hacia el futuro. Si por el contrario, se entregaron los productos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado, pero el cobro de dichas contraprestaciones se realizó una vez iniciada su vigencia, entonces resulta acorde con el citado principio que deba pagarse el impuesto, pues durante el ámbito de vigencia del decreto se originó la obligación de su pago."

TERCERO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la quejosa.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al tribunal de su origen 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 cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. RESPETA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

Si se pretende la comparación entre plaguicidas de toxicidad aguda a que se refiere el artículo 2o., fracción I, inciso I), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, respecto de productos para la limpieza, pintura, plásticos, cosméticos, cremas, jabones, lámparas, termómetros, tintes para el cabello, tatuajes, plaguicidas químicos, pesticidas orgánicos o biopesticidas y plaguicidas categoría 5, se debe tener presente que se está ante un hecho imponible con características complejas que involucran cuestiones de índole químico y mezcla de sustancias, importando el hecho de que el gravamen se gradúa según lo tóxico de los componentes del plaguicida. De ahí que si los plaguicidas de toxicidad aguda no son homogéneos respecto de los productos citados, porque las características químicas de éstos son diversas, es claro que no pueden incluirse en la clasificación del artículo en cuestión porque son productos distintos debido a su composición química y, por ende, el impuesto especial sobre producción y servicios con el que se grava su enajenación o importación es compatible con el principio de equidad tributaria, al no existir grado de comparación.

**2a./J. 142/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 142/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.** El precepto citado, al establecer las tasas del 6%, 7% y 9% según el grado de toxicidad aguda del plaguicida, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la tasa se gradúa en atención al nivel de lo tóxico de los componentes del plaguicida, esto es, si su base imponible refiere a plaguicidas de toxicidad aguda, por idoneidad la tasa debe fijarse por grado de perjuicio para que, al final, si la comercialización es de acuerdo con el producto de mayor daño se pague una cuota más elevada, sin que la cifra varíe al aumentar la magnitud de dicha base; de ahí que no podría aplicarse una tarifa progresiva a la base en virtud de que el impuesto no reconoce las situaciones de cada contribuyente, sino el aspecto general como es la negociación final dependiendo de la toxicidad aguda del producto. Además, ese impuesto es de carácter indirecto, lo que implica que no se mide en términos tradicionales de capacidad contributiva del causante, en tanto que no grava el movimiento de riqueza que corresponde a la operación, sino que atiende al patrimonio que soporta esa transacción (el del consumidor) al considerar que cuenta con la capacidad económica suficiente para soportar la compra y absorber el impuesto.

2a./J. 144/2019 (10a.)

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 144/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO CUARTO, FRACCIÓN I, DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL DECRETO QUE, ENTRE OTRAS, REFORMA LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL ALUDIDO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ES ACORDE CON EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

El precepto referido precisa las disposiciones aplicables para el momento del cobro de las contraprestaciones teniendo en cuenta la existencia de casos en los que se enajenaron o importaron plaguicidas de toxicidad aguda, cuya entrega fue anterior a la entrada en vigor del decreto aludido, pero que quedaron pendientes de cobro, por lo que si dada la configuración del hecho imponible del impuesto, la obligación del pago de éste surge cuando se cobren las contraprestaciones por la enajenación o importa-

ción de los bienes materia del impuesto, ello es acorde con el principio de irretroactividad de la ley tutelado por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que si se paga la contraprestación de actividades que se realizaron antes de la entrada en vigor del decreto y en el lapso de diez días siguientes a la entrega de dichos productos, no existe razón para pagar el impuesto a que refiere el decreto reclamado, porque éste sólo rige hacia el futuro, y si por el contrario, se entregaron los productos con anterioridad a su entrada en vigor y su cobro se realizó una vez iniciada su vigencia, entonces resulta acorde con el citado principio que deba pagarse el impuesto, pues durante el ámbito de vigencia del decreto se originó la obligación de su pago.

## 2a./J. 143/2019 (10a.)

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 143/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)].**

De conformidad con la interpretación al Acuerdo General Número 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que originó la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), se definió que la finalidad de esa normativa es generar una herramienta favorable para los justiciables a efecto de que los medios de defensa de la competencia de este Alto Tribunal que por error se presentan ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MIN-TERSCJN), para evitar su extemporaneidad y así salvaguardar el acceso a la tutela judicial efectiva. En concordancia con ello, la interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo conforme a ese derecho humano reconocido por el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citado, lleva a concluir que al no establecer en ninguno de sus párrafos la obligación de interponerlo directamente ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acuerdo reclamado no resulta aplicable de manera particular a este medio de impugnación, y así se favorece en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial, quienes podrán presentarlo ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo de 3 días que establece el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues de no entenderlo así se impone una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva.

**2a./J. 136/2019 (10a.)**

Recurso de reclamación 240/2019. Herminio Somohano Rincón. 30 de abril de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Recurso de reclamación 279/2019. Instituto Mexicano del Seguro Social. 30 de abril de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Recurso de reclamación 934/2019. Ana Judith Navarro Osegueda y otros. 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Recurso de reclamación 750/2019. Cristóbal Díaz Medina. 10 de julio 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. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Recurso de reclamación 824/2019. Jomansac, S.A. 10 de julio 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. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Tesis de jurisprudencia 136/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

**Nota:** Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 360/2019, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al recurso de reclamación 240/2019, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2627.

El Acuerdo General Número 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.) citados, aparecen publicados en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 6, Tomo III, mayo de 2014, página 2372; y 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1046 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 135/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, SEXTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, 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: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: FAUSTO GORBEA ORTIZ.

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, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución General de la República, 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 Plenario Número 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre Tribunales Colegiados que pertenecen a distintos Circuitos, con especialidades también distintas, 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, 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 Juez de Distrito que emitió una de las sentencias que, al ser revisada por el Tribunal Colegiado de Circuito, el cual generó uno de los criterios que aquí se denuncian.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe o no contradicción de tesis, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los tres cuerpos colegiados.

I. Amparo en revisión \*\*\*\*\*\*, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en sesión de siete de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran:

"... SÉPTIMO.—Los recurrentes indican sustancialmente, en su primer agravio, que el Juez federal violentó las reglas esenciales del procedimiento, al no integrar sus alegatos presentados a la audiencia constitucional, dejándolo sin defensa.

"El concepto de violación es fundado.

"Tal como lo indican los recurrentes, en autos obra agregado el escrito de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, presentado en la Oficialía de Partes del Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, mediante el cual, los quejosos en el juicio de amparo indirecto formularon alegatos.

"El escrito de referencia fue recibido por el Juzgado de Distrito mediante auto de veintitrés siguiente, indicando que los mismos serían relacionados de nueva cuenta en la audiencia constitucional.

"Sin embargo, durante la audiencia constitucional llevada a cabo el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Juez federal indicó: ... (transcribe la audiencia)

"De igual forma, al pronunciar la sentencia del asunto, no se indicó nada relacionado con los mismos.

"En efecto, el dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la actual Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículo 103

y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, en términos del artículo primero transitorio, de la cual, se destaca, en lo que interesa, que en la exposición de motivos se estableció lo siguiente: ... (lo reproduce)

"Del artículo y exposición de motivos antes transcritos se desprende que los alegatos son:

"a. Un derecho procesal de las partes a formularlos;

"b. Una obligación procesal de recibirlos, que corre a cargo del operador judicial; y,

"c. Una formalidad creada en la legislación aplicable para ciertos casos (en el nuevo juicio de amparo a partir del año dos mil trece, por regla general, deben presentarse de manera escrita y excepcionalmente de manera verbal en los casos previstos expresamente).

"Ahora bien, los alegatos como figura jurídica común en el ámbito procesal han sido materia de estudio en la doctrina mexicana que es dable invocarla en esta ejecutoria, de conformidad con la tesis aislada (criterio orientador) 2a. LXIII/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cuatrocientos cuarenta y ocho, Tomo XIII, mayo de dos mil uno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.'. Doctrinalmente los alegatos tienen su raíz etimológica en *allegatus*, que es un vocablo de la lengua latina y constituye una alocución, testimonio o exposición que se pronuncia en contra o a favor de una persona o algo, ya sea de manera escrita u oral.

"Respecto a los alegatos, los tratadistas mexicanos Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela han sustentado lo siguiente: ... (lo transcribe)

"Finalmente, en la *Enciclopedia Jurídica Omeba Online*, se expone lo siguiente: (lo transcribe)

"En ese contexto, se considera que el Juzgado de Distrito debe pronunciarse respecto a los alegatos que hagan valer las partes en el amparo indirecto, cuando:

"A. Hagan valer causas de improcedencia y/o sobreseimiento en el juicio, o se desvirtúen tales motivos.

"B. Exhiban pruebas supervenientes.

"C. Informen situaciones trascendentes relacionadas con la tramitación del juicio constitucional (únicamente a título ejemplificativo: el impedimento o recusación del titular del órgano jurisdiccional para resolver el juicio, valoración de las pruebas ofrecidas, integración del expediente, etcétera).

"D. Lo anterior, siempre y cuando tengan como fin demostrar lo planteado en la demanda, en el informe justificado o contestación del tercero perjudicado, en relación con las actuaciones hechas en el proceso.

"Cabe señalar que la obligación de pronunciarse respecto de los alegatos que formulen las partes en el juicio de amparo indirecto, no implica que en ellos las partes puedan formular nuevos conceptos de violación, o bien, exponer razones y fundamentos distintos a los presentados en el informe justificado y/o escrito de apersonamiento, toda vez que tales supuestos se encuentran expresamente regulados en los artículos 108, 111 y 117 de la Ley de Amparo, por lo que constituyen presupuestos procesales que no pueden alterarse vía alegatos.

"Por las razones que la integran, se invoca la tesis P. XXVIII/94, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página treinta, Número 81, septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes: 'ALEGATOS. ES IMPROCEDENTE EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION INTRODUCIDOS EN ELLOS.'

"Luego, el pronunciamiento del análisis de los alegatos en el juicio de amparo indirecto no implica una resolución favorable para quien los formula (parte quejosa, tercero interesada o autoridad responsable), sino la valoración considerada en la resolución relativa por parte del órgano jurisdiccional a efecto de cumplir con la finalidad del ente legislador, al justificar la creación de una nueva legislación que regula al juicio de amparo y cumplir con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos, en los que se sustenta la Constitución Federal, esto es, constituir un medio de control más eficiente de las actuaciones de las autoridades, en beneficio de las partes procesales.

"Conforme a lo establecido en la exposición de motivos que dio origen a la actual Ley de Amparo, así como lo dispuesto en su contenido (precisa-

mente en el artículo 124), no es dable continuar con la idea de que el legislador estableció este derecho en favor de las partes, sin que se estableciera para el órgano juzgador la obligación de hacerse cargo de los mismos en sus sentencias; por lo contrario, conforme la nueva concepción de los derechos humanos regulada en la Constitución Federal y el sistema normativo concomitante construido, en especial a partir de junio de dos mil once, sí debe realizarse un pronunciamiento expreso en la resolución relativa, sin que ello implique la emisión de una resolución favorable, o bien, la concesión de nuevas oportunidades para que las partes ahora alegantes puedan formular nuevos conceptos de violación y/o exponer motivos y fundamentos no hechos valer en el momento procesal oportuno.

"En ese orden de ideas, el ente operador judicial federal, en términos del artículo 124 de la Ley de Amparo, sí debe pronunciarse respecto a los alegatos que hayan formulado las partes en el juicio de amparo indirecto, lo cual podrá hacer en la forma siguiente:

"1. Responder de manera clara, precisa y destacada en la resolución relativa, cuando en los alegatos se hagan valer causas de improcedencia y/o sobreseimiento en el juicio de amparo, o se informe alguna situación trascendente relacionada con la tramitación del juicio constitucional.

"1. a. En relación con la precisión inmediatamente procedente, analizar los alegatos que se formulen para controvertir o destruir los fundamentos de la o las causas de improcedencia y/o sobreseimiento invocadas por uno o varios de los sujetos procesales en el juicio de amparo.

"2. Remitir al estudio que realizó en la resolución relativa si en ella quedó inmerso su correspondiente análisis.

"3. Declarar no analizables los argumentos, cuando se consideró fundado un concepto de violación y se dejaron de estudiar aquellos argumentos relacionados con los alegatos, o cuando la resolución favorece los intereses de la parte que los expone.

"4. Calificar de inoperantes los alegatos en los que se hagan valer nuevos conceptos de violación, o bien, se expongan razones y fundamentos distintos o novedosos a los presentados en el informe justificado y/o escrito de apersonamiento.

"5. Dar respuesta de manera clara, precisa y destacada en la resolución relativa conforme en derecho corresponda, cuando no se actualice algún supuesto previamente mencionado.

"En ese orden de ideas, es fundado el agravio de la parte recurrente, toda vez que no se agregaron a la audiencia constitucional y no se analizaron los alegatos presentados por la parte quejosa hoy recurrente en la sentencia dictada por el Juez federal.

"Es aplicable al caso la tesis del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, que se comparte, del rubro y textos siguientes: 'ALEGATOS EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO PREVÉ EL DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES DE FORMULARLOS Y UNA OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO DE RECIBIRLOS Y PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.'"

II. Amparo en revisión \*\*\*\*\* , del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran:

"... SEXTO.—Estudio de los conceptos de agravio.

"...

"En el segundo concepto de agravio se razona que en la sentencia reclamada no se tomaron en consideración los alegatos y pruebas presentados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

"Alega que el Juez no analizó todas las manifestaciones que expresó vía alegatos, en los cuales hizo pronunciamientos en relación con el contenido de los informes justificados, rendidos por las autoridades responsables.

"Que si bien los alegatos no forman parte de la litis, lo cierto es que ello no puede ser entendido en el sentido de que el a quo deje de estudiar y considerar los argumentos ahí expuestos por las partes para demostrar su dicho.

"Para resolver su argumento resulta necesario, por una parte, tener en cuenta la jurisprudencia P/J. 26/2018 (10a.), del Pleno del Supremo Tribunal del país, aplicada por analogía, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 5, que dice: 'ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.'

"De la lectura del criterio transcrito se advierte que los alegatos tienen la finalidad de que quienes no ejercieron la acción de amparo puedan ser escuchados, al permitirseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Que, de esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración.

"Que, por lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si realiza en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer.

"Por tanto, la sentencia recurrida no contiene la irregularidad que le atribuye la recurrente, en la medida en que el a quo no estaba obligado a pronunciarse respecto de los alegatos que formuló en la secuela procesal, pues, como ya se dijo, ello sólo hubiese sido así, para el caso de que hubiese existido alguna incidencia o cambio de criterio a partir del análisis de los argumentos ahí expresados, o propuesta alguna causal de improcedencia.

"De ahí que se concluya que, contrario a lo aducido, el Juez de Distrito no estaba obligado a pronunciarse específicamente respecto a los alegatos que formuló la quejosa."

**III.** Revisión administrativa \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl Estado de México, en sesión de quince de junio de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran:

"... QUINTO.—Estudio del asunto.

"II. Calificación de los agravios.

"En primer término, se otorga respuesta al agravio 2, en que el recurrente se duele por considerar indebida la manera en que se llevó a cabo la

audiencia constitucional, específicamente en el tema de los alegatos, pues al abrir ese periodo, el secretario hizo constar que las partes no los formularon, cuando lo cierto es que el veintitrés de enero de dos mil diecisiete exhibió un escrito que contenía sus alegaciones, lo cual resulta fundado pero inoperante.

"Lo anterior, porque en efecto, en la data que indica el recurrente, presentó un escrito que contenía sus alegatos en el juicio, al cual recayó el proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, en el que se tuvieron por hechas sus manifestaciones y se le indicó que con fundamento en el artículo 124 de la Ley de Amparo serían tomados en consideración en el momento procesal oportuno.

"En esas condiciones, es cierto que en la audiencia constitucional se asentó incorrectamente que las partes no habían presentado alegatos y con base en ello el Juez de Distrito acordó que se tenía por precluido el derecho de éstas a formularlos y cerró esa etapa procesal.

"Sin embargo, la disidencia resulta inoperante en virtud de que el error detectado en la audiencia constitucional no tiene el alcance de ordenar la reposición del juicio de amparo de primera instancia, pues no se surten para ello las exigencias de la fracción IV del artículo 93 de la Ley de Amparo, dado que si bien podría decirse que existe una violación a las normas que rigen el procedimiento, lo cierto es que la misma no trasciende al resultado del fallo y a nada práctico llevaría reponer el trámite del juicio para el solo efecto de que en la audiencia constitucional se hiciera relación del escrito que contiene los alegatos del ahora recurrente.

"Lo anterior, porque en tales manifestaciones no aporta argumentos diferentes a los expresados en su demanda de amparo y que, incluso, reitera en los agravios expresados en el presente recurso, así como tampoco propone o combate alguna causa de improcedencia, pues debe recordarse que el juicio se resolvió de fondo.

"En ese sentido, la lectura del aludido escrito de alegatos permite advertir que sus disertaciones, a pesar de contenerse en cinco fojas útiles por una sola cara, se reducen a tres temas fundamentales: a) el hecho de que la autoridad responsable no haya entrado al estudio de las pruebas supervenientes que propuso, a las que no recayó acuerdo alguno; b) se demostró la existencia del acto reclamado, del cual no es posible sostener su constitucionalidad, ante la omisión de acordar y valorar dichos medios de convicción; y, c) tiene sospecha fundada de que la fecha de la resolución reclamada se

manipuló para no ponderar las documentales supervenientes, cuyo contenido describió, pues fue notificado aproximadamente cincuenta y tres días hábiles después de dictada la resolución reclamada.

"Puede verse que los temas sobre los que versan los alegatos que el quejoso sostiene fueron indebidamente soslayados, no aportan ningún tema extra que el Juez de Distrito debiera analizar y, en su caso, contestar, o bien, verificar si con base en ellos se actualiza una causa de improcedencia, cuyo estudio es oficioso y de orden preferente; amén que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los alegatos no forman parte de la litis constitucional, según se establece en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: 'ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.' (se transcribe)."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones diferentes, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista oposición de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia 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.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"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 DIS-

CREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7).

En el caso a estudio se presentan las similitudes siguientes:

- Son tres juicios de amparo en revisión.
- En los tres, la parte recurrente es la quejosa.
- Dentro de los agravios adujo como violación expresa a sus derechos la circunstancia de que el Juez de Distrito no tomó en consideración sus alegatos al momento de dictar sentencia.

Frente a argumentos similares, los Tribunales Colegiados adoptaron criterios distintos.

Así es, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2019, sostuvo que, conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, debe haber pronunciamiento expreso en la sentencia del Juez respecto de los alegatos formulados por las partes, y su omisión conlleva la reposición del procedimiento, misma que ordenó.

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 41/2018, sostuvo que las alegaciones no forman parte de la litis y que conforme al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicado por analogía, el estudio de tales manifestaciones no implica un pronunciamiento expreso en la sentencia, apoyándose en la jurisprudencia P/J. 26/2018 (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.". Lo que lo llevó a declarar infundado el agravio respectivo.

Similar criterio sostuvo el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el recurso de revisión 107/2017, en donde consideró que la omisión en el estudio de los alegatos no amerita la reposición del procedimiento, apoyándose en la tesis de jurisprudencia P/J. 27/94, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALEGATOS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO."

Las tesis de los tres órganos que aquí participan pueden verse sintetizadas en el cuadro siguiente:

<b>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito</b>	<b>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México</b>
<p>Conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo debe haber pronunciamiento expreso en la sentencia de amparo indirecto respecto de los alegatos formulados por las partes y su omisión acarrea la reposición del procedimiento.</p>	<p>Las alegaciones no forman parte de la litis y que conforme al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en amparo directo) el estudio de tales manifestaciones no implica un pronunciamiento expreso en la sentencia de amparo indirecto, por ello, son infundados los agravios en lo que se alega que el Juez de Distrito debió pronunciarse expresamente sobre el contenido de los alegatos.</p>	<p>La omisión en el estudio de los alegatos por parte del Juez de Distrito no amerita la reposición del procedimiento. De ahí que los agravios que se formulen en ese aspecto resulten fundados pero inoperantes.</p>

Así, es existente la contradicción de tesis a que este expediente se refiere y su materia consiste en determinar, si en tratándose del juicio de amparo indirecto debe haber un pronunciamiento expreso en la sentencia respecto de los **alegatos en los que se hagan valer causales de improcedencia del juicio de amparo y, en su caso, determinar si constituye una violación al procedimiento que amerite su reposición el hecho de que el Juez de Distrito no plasme consideración alguna sobre ellos al momento de resolver.**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala, que al final de esta exposición se plasmará.

Para la debida solución del asunto conviene tomar en cuenta, por analogía y en lo sustancial, el criterio que el Tribunal Pleno sostuvo sobre el tema, al resolver la contradicción de tesis 81/2017, de la que emanó la jurisprudencia de la voz: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA."

Así las cosas, el cuestionamiento que debe resolverse en primer término surge a partir de la interpretación y alcances que deben darse a la figura de los alegatos en el amparo indirecto, regulada en el artículo 124 de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

"Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare. ..."

El precepto citado, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece dispone, entre otras cuestiones, que en la audiencia constitucional se recibirán los alegatos por escrito que formulen las partes, y que el quejoso podrá alegar verbalmente en los casos extraordinarios expresamente ahí previstos, de lo que se advierte que el legislador estableció en dicha figura un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del Juez de Distrito de recibirlos.

Así, se trata de una etapa que permite la defensa de las partes como una formalidad esencial del procedimiento.

En ese sentido, la etapa de alegatos que tiene verificativo en la audiencia constitucional se ha conceptualizado como una oportunidad para las partes de realizar una exposición razonada, verbal o escrita, con el objeto de

demostrar, conforme a derecho, que la razón y la justicia en el caso concreto les asiste y que, por lo mismo, la sentencia definitiva debe dictarse acorde a lo solicitado por cada una de ellas;<sup>1</sup> por lo tanto, no se trata necesariamente de una etapa procesal en la que se relacionen los hechos, las pruebas y las pretensiones, **sino que su objeto es apoyar, mediante esta exposición, la procedencia o improcedencia de la acción o, incluso, alguna pretensión de las partes.**

El Tribunal Pleno en diversos amparos directos en revisión (que dieron origen a la jurisprudencia P./J. 47/95) estableció que los alegatos eran una de las etapas obligatorias que debían respetarse como formalidad esencial del procedimiento, según lo exige el artículo 14 de la Constitución. Los datos de identificación, rubro y texto de dicho criterio jurisprudencial, que por analogía se invocan, señalan:

"Novena Época

"Registro «digital»: 200234

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo II, diciembre de 1995

"Materias constitucional y común

"Tesis: P./J. 47/95

"Página: 133

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requi-

---

<sup>1</sup> Afirmación que tiene sustento en la contradicción de tesis 67/2001, resuelta en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil uno, por la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

sitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

"Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

"Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

"Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

"Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

"Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

"El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco."

Conforme a ello, el Pleno determinó que la oportunidad de alegar constituye una formalidad esencial del procedimiento;<sup>2</sup> este criterio delimitó los

---

<sup>2</sup> Afirmación que tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 47/95, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número de registro digital: 200234, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA AL ACTO PRIVATIVO."

alcances del debido proceso previsto en el artículo 14 constitucional, para concluir que los alegatos deben formar parte de cualquier proceso, con la finalidad de cumplir con el citado derecho. El ejercicio interpretativo que realizó esta Suprema Corte de Justicia de la Nación del referido precepto institucional, se abordó tanto de los procedimientos formal, como materialmente jurisdiccionales.

De esa forma, el Tribunal Pleno precisó en el criterio en cita, que las formalidades esenciales del procedimiento que exige el debido proceso no sólo deben respetarse en los actos formalmente jurisdiccionales, sino también en aquellos actos materialmente jurisdiccionales, por lo que dicha oportunidad de alegar puede presentarse tanto en procedimientos jurisdiccionales como en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. En atención a los primeros, el periodo de alegatos puede presentarse en la etapa conclusiva del procedimiento, que es posterior a la fase postulatoria, en la cual se interponen la demanda y la contrademanda, y la etapa probatoria, en la que ambas partes ofrecen pruebas. Conforme a los segundos, puede presentarse después de la etapa probatoria, sin que exista una contrademanda.

Aunado a ello, en el mismo precedente, el Pleno enfatizó que el artículo 14 constitucional no exige que en cada una de las instancias del juicio se consagren todas y cada una de las formalidades esenciales del procedimiento, en tanto que en casos como la segunda instancia por apelación, no se da cabida a un debate abierto, en donde las partes puedan plantear nuevas pretensiones, ofrecer toda clase de pruebas adicionales, objetarlas u oponer excepciones novedosas; en virtud de que su objeto es revisar la sentencia de primer grado a la luz de los agravios hechos valer por el inconforme para determinar su legalidad.

Así, la naturaleza de los alegatos no consiste únicamente en vincular el hecho con las pruebas ofrecidas y el derecho, sino también en darle a las partes la oportunidad de hacer valer cuestiones nuevas que surgieron a lo largo del procedimiento, ya que depende de la naturaleza o condiciones de cada proceso para determinar cómo debe desahogarse esta formalidad; de ahí que la etapa de alegatos en cumplimiento al artículo 14 constitucional, no necesariamente tiene que estar vinculada a una etapa probatoria, ni tampoco se encuentra restringida a un tipo de argumentación.

En razón de ello, es factible concluir que la figura de los alegatos, como etapa procesal prevista como formalidad esencial en el procedimiento, puede configurarse de distintas formas y con distintos alcances, a partir de la naturaleza y condiciones de cada procedimiento con la finalidad de garantizar la debida defensa de las partes.

Ahora bien, uno de los puntos de contradicción que se analiza, se centra en discutir si existe obligación del Juez federal de pronunciarse en la sentencia, en relación a los alegatos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Debe decirse, como ya se afirmó, que dicha etapa procesal brinda a las partes una debida defensa, a partir de la posibilidad de presentar argumentos para combatir el ejercicio de la acción de amparo, que dicho derecho procesal está vinculado estrechamente a los planteamientos de la demanda de amparo, por lo que nada puede decirse respecto del acto reclamado, en virtud de que ello lo deberán hacer, en todo caso, en un diverso amparo.

En esas condiciones, el cuestionamiento de los Tribunales Colegiados respecto a la obligación de dar respuesta expresa a los alegatos rendidos conforme a lo previsto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, encuentra respuesta, al entender los alcances de estos alegatos, como una forma de garantizar la debida defensa de las partes, esto es, como una formalidad esencial del procedimiento.

En razón de ello, estos alegatos tienen como finalidad que las partes se manifiesten de acuerdo a sus intereses, por lo que el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar tales manifestaciones, **sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia.**

Así las cosas, de la construcción argumentativa que ha hecho el Tribunal Pleno no puede concluirse que dentro del juicio de amparo biinstancial y en cumplimiento de una de las etapas del debido proceso, como son los alegatos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, exija que deba plasmarse por escrito el estudio de dichas manifestaciones, como sí ocurre con los conceptos de violación, los cuales conforme al principio de congruencia y exhaustividad, deben atenderse en su totalidad.

De esa forma, cabe señalar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 20/93,<sup>3</sup> al interpretar la facultad de los Jueces federales, consistente en: "... ***y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda***", con-

---

<sup>3</sup> Resuelta en la sesión de veintinueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de dieciséis votos.

tenida en el entonces reformado artículo 79 de la Ley de Amparo, mediante decreto de treinta de enero de mil novecientos ochenta y tres, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, **determinó que no era una obligación para el juzgador pronunciarse respecto a los razonamientos expresados en los alegatos**, pues éstos son simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes que no pueden vincular al juzgador a resolver en el sentido pretendido por las mismas.

Tales consideraciones quedaron plasmadas en la tesis P/J. 27/94, cuyos datos de identificación, rubro y texto señalan:

"Octava Época

"Registro «digital»: 205449

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Número 80, agosto de 1994

"Materia común

"Tesis: P/J. 27/94

"Página: 14

"ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el número 42, en la página 67, de la Octava Parte, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, sostuvo el criterio de que el Juez de Distrito exclusivamente está obligado a examinar la justificación de los conceptos violatorios contenidos en la demanda constitucional, en relación con los fundamentos del acto reclamado y con los aducidos en el informe con justificación; pero, en rigor, no tiene el deber de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los alegatos, ya que no lo exigen los artículos 77 y 155 de la Ley de Amparo; este criterio debe seguir prevaleciendo, no obstante que con posterioridad mediante decreto de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se hubiera reformado el artículo 79 de la Ley de Amparo, que faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Jueces de Distrito para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, así como examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, 'así como los demás razonamientos de las partes', a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pues basta el análisis del citado precepto para advertir que no puede

estimarse que tal reforma tuvo como finalidad incorporar forzosamente los alegatos dentro de la controversia constitucional, sino que exclusivamente está autorizando la interpretación de la demanda con el objeto de desentrañar la verdadera intención del quejoso, mediante el análisis íntegro de los argumentos contenidos en la misma y de las demás constancias de autos que se encuentren vinculadas con la materia de la , como lo son: el acto reclamado, el informe justificado, y las pruebas aportadas, en congruencia con lo dispuesto por los artículos 116, 147 y 149 de la invocada ley, ya que sólo estos planteamientos pueden formar parte de la litis en el juicio constitucional, además, de que atenta la naturaleza de los alegatos, éstos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, sin que puedan tener la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe con justificación, por lo que no puede constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de los razonamientos expresados en esos alegatos.

"Contradicción de tesis 20/93. Entre las sustentadas por una parte, por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y, por la otra, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Segundo en Materias Penal y Administrativa), Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 29 de junio de 1994. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

"El Tribunal Pleno en su sesión privada del martes dos de agosto de mil novecientos noventa y cuatro asignó el número 27/1994 a esta tesis de jurisprudencia aprobada en la ejecutoria dictada por el Tribunal Pleno el veintinueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, al resolver la contradicción de tesis número 20/93. México, Distrito Federal, a tres de agosto de mil novecientos noventa y cuatro."

En razón de ello, en congruencia con lo argumentado por el Tribunal Pleno en dicho criterio jurisprudencial, es posible concluir que los alegatos como formalidad esencial del procedimiento en el amparo, tienen una fuerza procesal con la finalidad de escuchar a las partes, en tanto que se les permite formular opiniones o conclusiones lógicas, sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones.

En esas condiciones, el cumplimiento al debido proceso se agota con la posibilidad de brindar la etapa correspondiente y el deber del órgano juris-

diccional de estudiar los alegatos, **pero ello no puede traducirse en una obligación de plasmar dicho análisis en la sentencia, salvo que el Juez lo estime necesario para su fundamentación y motivación atendiendo al caso concreto.**

La conclusión anterior no puede considerarse contraria a la reforma constitucional de seis y diez de junio de dos mil once, en la que se busca garantizar una tutela judicial efectiva, en virtud de que el permitir a las partes ejercer su debida defensa a través de los alegatos, no implica que sea necesario exigir al órgano jurisdiccional un pronunciamiento expreso en todos los casos en los que las partes los formulen, pues los juzgadores federales cuentan con facultades para ponderar y analizar el contenido de dichos argumentos y de considerarlo necesario realizar un pronunciamiento específico; incluso, ello auxilia a una pronta y completa impartición de justicia.

En esas condiciones, es posible concluir que si bien una formalidad esencial del procedimiento es prever una etapa de alegatos y que éstos sean valorados, ello no exige necesariamente que el estudio deba plasmarse en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional, respecto del estudio de las constancias, debe forzosamente reflejarse en una consideración.

Por todo lo anterior, el correspondiente órgano jurisdiccional es quien debe determinar, atendiendo al caso concreto, si plasma el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la **debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, si resultaría necesario hacer referencia en la sentencia, como lo sería el análisis de una causal de improcedencia hecha valer.**

En ese orden de ideas, si los alegatos fueron presentados en tiempo por las partes, en aras de respetar el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, previsto en el artículo 17, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dar la oportunidad a las partes de fortalecer su punto de vista, el Juez de Distrito debe valorarlos, y si de ser necesario (como lo sería en caso de que en los alegatos se hagan valer causas de improcedencia), debe pronunciarse sobre ellos, al emitir la sentencia respectiva.

Precisado lo anterior, corresponde ahora determinar si la omisión del Juez Distrito de pronunciarse sobre tales alegatos, al momento de emitir su

sentencia, constituye o no una violación a las normas del procedimiento que amerite su reposición.

En relación con lo anterior, debe decirse que, tratándose de la presentación de alegatos, pueden ocurrir dos situaciones que se traduzcan en una omisión por parte del Juez de Distrito, en relación con los alegatos debidamente formulados por las partes:

a) No relacionarlos al momento de la celebración de la audiencia constitucional.

b) No considerarlos al momento de dictar la sentencia de amparo.

La primera omisión constituye una violación al proceso que, por regla general, daría lugar a su reposición, por contravenir lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, que establece que las audiencias serán públicas y **que abierta la audiencia se procederá a la relación de las constancias (entre ellas, el escrito de alegatos)** y que, acto continuo, se dictará el fallo que corresponda.

La segunda de las hipótesis precisadas (cuando el Juez de Distrito no considere los alegatos al momento de dictar sentencia), constituye una violación formal cometida en la propia resolución que no da lugar a reponer el procedimiento, sino a que el órgano revisor, ante la falta de reenvío, se sustituya al Juez de Distrito y subsane la omisión en la que éste haya incurrido, lo cual es acorde a lo que dispone el artículo 93<sup>4</sup> de la Ley de Amparo, que obliga a los tribunales revisores a ocuparse de las cuestiones de improcedencia planteadas en cualquier etapa del juicio, no consideradas por el Juez de Distrito al emitir su fallo.

---

<sup>4</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.—Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia."

Cabe mencionar que esta Segunda Sala considera que aun en el primero de los supuestos mencionados (cuando el Juez de Distrito omite relacionar los alegatos al momento de celebrar la audiencia constitucional), no sería el caso de ordenar la reposición del procedimiento, ya que a ningún fin práctico conduciría, si finalmente, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión, deberá hacerse cargo de los argumentos cuyo estudio hubiere omitido el Juez de Distrito, en los que se hayan planteado cuestiones de improcedencia.

Lo anterior en términos del ya invocado numeral 93 de la ley de la materia y en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 constitucional, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto.

Atento a todo lo razonado, esta Sala considera que debe prevalecer el siguiente criterio, el cual debe regir con carácter de jurisprudencia, quedando redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:

ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHOS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. El artículo 124 de la Ley de Amparo dispone, entre otras cuestiones, que en la audiencia constitucional se recibirán los alegatos por escrito que formulen las partes, y que el quejoso podrá alegar verbalmente en los casos extraordinarios expresamente ahí previstos, de lo que se advierte que el legislador estableció en dicha figura un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del Juez de Distrito de recibirlos y pronunciarse respecto de ellos en su resolución, de ser necesario, como lo es cuando en dichos alegatos se hacen valer cuestiones de improcedencia. Sin embargo, la omisión del Juez de Distrito de emitir algún pronunciamiento relacionado con dichos argumentos de improcedencia constituye una violación que no da lugar a la reposición del procedimiento, ya que el artículo 93 de la Ley de Amparo impone al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión la obligación de ocuparse de ellos, en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Segunda Sala y que se describió en el último considerando.

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

**Notifíquese;** remítanse 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.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 26/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 5.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES**

**DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMI-  
SIÓN DE ESTUDIAR DICHS ARGUMENTOS CONSTITUYE  
UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO.**

El artículo 124 de la Ley de Amparo dispone, entre otras cuestiones, que en la audiencia constitucional se recibirán los alegatos por escrito que formulen las partes, y que el quejoso podrá alegar verbalmente en los casos extraordinarios expresamente ahí previstos, de lo que se advierte que el legislador estableció en dicha figura un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del Juez de Distrito de recibirlos y pronunciarse respecto de ellos en su resolución, de ser necesario, como lo es cuando en dichos alegatos se hacen valer cuestiones de improcedencia. Sin embargo, la omisión del Juez de Distrito de emitir algún pronunciamiento relacionado con dichos argumentos de improcedencia constituye una violación que no da lugar a la reposición del procedimiento, ya que el artículo 93 de la Ley de Amparo impone al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión la obligación de ocuparse de ellos, en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto.

**2a./J. 122/2019 (10a.)**

Contradicción de tesis 135/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, 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: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2019, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 41/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 107/2017.

Tesis de jurisprudencia 122/2019 (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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS EN LA LEY DE AMPARO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 136/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO 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: 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, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución General de la República; 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, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre Tribunales Colegiados que pertenecen a distintos Circuitos, con especialidades también distintas, 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, de la Constitución General de la República y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por uno de los Tribunales Colegiados que emitió una de las sentencias que aquí participan.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe o no contradicción de tesis es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los dos Cuerpos Colegiados.

I. Al resolver los amparos en revisión 35/2018 (resuelto en sesión de once de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos) y 91/2018 (en sesión de siete de marzo de dos mil diecinueve) el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, sustentó en criterio que aparece resumido en la tesis siguiente:

"ALEGATOS EN EL AMPARO EN REVISIÓN. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE ABORDAR SU EXAMEN. De los artículos 81 a 96 de la Ley de Amparo (que regulan en su totalidad el recurso de revisión), se advierte que en la alzada no existe la figura de los alegatos, ya que no fue incorporada por el legislador, como sí lo hizo, por ejemplo, para los juicios de amparo indirecto (cuando se celebra la audiencia constitucional, de conformidad con el artículo 124) y directo (cuando las partes, conforme al numeral 181 cuentan con el término de 15 días para presentar alegatos, o amparo adhesivo, según el caso); lo que se estima lógico, dada la naturaleza sumaria del recurso de revisión, donde el procedimiento se acorta porque en éste la litis constitucional está fijada y sólo se trata de constatar que lo resuelto por el Juez a quo sea correcto. En esa virtud, el órgano colegiado, en la alzada, no está obligado a pronunciarse sobre los alegatos porque, se itera, no están regulados expresamente para el trámite del recurso citado; ello, sin menoscabo del análisis oficioso de las causales de improcedencia que deba hacerse. Además, no debe perderse de vista que el recurso de revisión es el medio de impugnación por medio del cual las partes pueden recurrir la sentencia del Juez de Distrito e, incluso, invocar alguna causa de improcedencia no advertida por el juzgador al emitir su resolución, pues lo que se busca con ello, es que el sentido del fallo sea modificado o, en el mejor de los casos, se revoque y, en consecuencia, se decrete el sobreseimiento en el juicio, lo cual implicaría que no se analizaran las cuestiones relativas a la constitucionalidad del acto reclamado. De lo anterior, cobra relevancia el hecho de que es por medio de la revisión –a través de la formulación de agravios– y no con manifestaciones en vía de alegatos, que las partes deben hacer valer que el Juez, en su sentencia, omitió analizar determinado supuesto de improcedencia; alegar que se actualiza una diversa en particular; o que el pronunciamiento que al respecto hizo sobre que no se actualizaba alguna en concreto, es incorrecto; sin que ello implique una denegación de justicia contra la parte que pretenda formular alegatos en la sede de revisión, puesto que, de entrada, en el recurso relativo interpuesto por quien resiente un perjuicio directo pueden hacerse valer los agravios donde se expongan las razones por las cuales se considera que el juicio de amparo se falló ilegalmente, o bien, en la revisión adhesiva por quien pretende fortalecer las consideraciones de la sentencia federal para lograr su subsistencia. En ese sentido, si durante la tramitación del amparo en revisión surge alguna causal de improcedencia, las partes tienen la obligación de comunicar esa circunstancia al Tribunal Colegiado de Circuito, en términos del artículo 64, párrafo primero, de la ley referida, mediante un escrito que no necesariamente debe denominarse 'alegatos', sino un ocurso libre donde sólo conste la información relativa que debe conocer el órgano revisor." (Décima Época. Registro digital: 2018989. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, materia común. Tesis VII.2o.T.54 K (10a.), página 2276).

La parte medular de la sentencia a la letra dice:

"En cuanto a lo aducido por la parte quejosa en sus alegatos, no se hace mayor pronunciamiento, atento a que de los artículos 81 a 96 de la Ley de Amparo (que regulan en su totalidad en recurso de revisión), se advierte que en la alzada no existe esa figura de los alegatos, ya que no fue incorporada por el legislador, como sí lo hizo, por ejemplo, para los juicios de amparo indirecto (cuando se celebra la audiencia constitucional, de conformidad con el artículo 124) y directo (cuando las partes, conforme al numeral 181 cuentan con el término de 15 días para presentar alegatos, o amparo adhesivo, según sea el caso), por lo que no existe obligación de pronunciarse al respecto. (Se invoca la tesis ya transcrita)."

II. El Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al conocer del amparo en revisión 68/2018 (cuaderno auxiliar 734/2018), del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito; en sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, emitió la tesis siguiente:

"ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SU FORMULACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES Y UNA OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE RECIBIRLOS Y PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. Si bien no existe disposición en la Ley de Amparo que prevea la presentación de alegatos en el recurso de revisión en amparo indirecto, lo cierto es que su formulación debe considerarse un derecho procesal de las partes, así como una obligación adjetiva del Tribunal Colegiado de Circuito de recibirlos y, por ende, en términos del artículo 124 de la propia ley, pronunciarse respecto de ellos en la resolución respectiva, los cuales deben analizarse en caso de que se refieran a: I. Causas de improcedencia y/o sobreseimiento en el juicio, o se desvirtúen esos motivos; II. Exhiban pruebas supervenientes; III. Informen situaciones trascendentes relacionadas con la tramitación del juicio constitucional (por ejemplo, el impedimento o recusación del titular del órgano jurisdiccional para resolver el juicio, valoración de las pruebas ofrecidas, integración del expediente, etcétera); y, IV. Tengan como fin demostrar lo planteado en el recurso de revisión; de ahí que si en el caso se declararon inoperantes por una parte y en otro aspecto fundados pero inoperantes los agravios de la recurrente en lo principal, entonces, se concluye que a nada práctico conduciría analizar, en este supuesto, las cuestiones alegadas, ya que no se llegaría a conclusión en diverso sentido a la que se arribó en la ejecutoria respectiva.". [Décima Época. Registro digital: 2018546. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Fede-*

*ración*, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, materia común. Tesis (I Región)7o. 6 K (10a.), página 1004. Amparo en revisión 68/2018 (cuaderno auxiliar 734/2018) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. Susana Cornejo Esparza. 9 de octubre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Isabel Alcalá Valenzuela. Secretario: Francisco Neri Rojas].

**Las consideraciones que dieron lugar a ese criterio son las siguientes:**

"Finalmente, respecto del escrito de alegatos de los terceros interesados en el recurso de revisión, acordado el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, cabe señalar que no son analizables, en términos del sentido alcanzado en este fallo, pues se declararon inoperantes por una parte, y en otro aspecto fundados pero inoperantes, los agravios que hizo valer la parte quejosa aquí recurrente.

"En efecto, similar tratamiento al que se establece en el artículo 124 de la Ley de Amparo, se debe dar a los alegatos que se presentan ante el Tribunal Colegiado de Circuito en el recurso de revisión, ya que debe considerarse que si bien no existe disposición en la ley de la materia, que prevea la presentación de alegatos en el recurso de revisión, lo cierto es que debe considerarse un derecho procesal formularlos, así como una obligación procesal de recibirlos, y por ende deben ser analizados en caso de que se refieran a:

"A. Causas de improcedencia y/o sobreseimiento en el juicio, o se desvirtúen tales motivos.

"B. Exhiban pruebas supervenientes.

"C. Informen situaciones trascendentes relacionadas con la tramitación del juicio constitucional (por ejemplo el impedimento o recusación del titular del órgano jurisdiccional, para resolver el juicio; valoración de las pruebas ofrecidas, integración del expediente, etcétera).

"D. Tengan como fin demostrar lo planteado en el recurso de revisión."

Las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito quedan resumidas en el siguiente cuadro comparativo:

<b>Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.</b>	<b>Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región.</b>
<p>De los artículos 81 a 96 de la Ley de Amparo, que regulan en su totalidad el recurso de revisión, se advierte <b>que en la alzada no existe la figura de los alegatos</b>, ya que no fue incorporada por el legislador, como sí lo hizo, para los juicios de amparo indirecto (cuando se celebra la audiencia constitucional, de conformidad con el artículo 124) y directo (cuando las partes, conforme al numeral 181 cuentan con el término de 15 días para presentar alegatos, o amparo adhesivo, según el caso); lo que se estima lógico, dada la naturaleza sumaria del recurso de revisión, donde el procedimiento se acorta porque en éste la litis constitucional está fijada y sólo se trata de constatar que lo resuelto por el Juez a quo sea correcto. En esa virtud, <b>el órgano colegiado, en la alzada, no está obligado a pronunciarse sobre los alegatos porque, se itera, no están regulados expresamente para el trámite del recurso citado.</b></p>	<p>Si bien no existe disposición en la Ley de Amparo que prevea la presentación de alegatos en el recurso de revisión en amparo indirecto, lo cierto es que su formulación debe considerarse un derecho procesal de las partes, así como una obligación adjetiva del Tribunal Colegiado de Circuito de recibirlos y, por ende, en términos del artículo 124 de la propia ley, pronunciarse respecto de ellos en la resolución respectiva, los cuales deben analizarse en caso de que se refieran a: I. Causas de improcedencia y/o sobreseimiento en el juicio, o se desvirtúen esos motivos; II. Exhiban pruebas supervenientes; III. Informen situaciones trascendentes relacionadas con la tramitación del juicio constitucional (por ejemplo, el impedimento o recusación del titular del órgano jurisdiccional para resolver el juicio, valoración de las pruebas ofrecidas, integración del expediente, etcétera); y, IV. Tengan como fin demostrar lo planteado en el recurso de revisión; de ahí que si en el caso se declararon inoperantes por una parte y en otro aspecto fundados pero inoperantes los agravios de la recurrente en lo principal, entonces, se concluye que a nada práctico conduciría analizar, en este supuesto, las cuestiones alegadas, ya que no se llegaría a conclusión en diverso sentido a la que se arribó en la ejecutoria respectiva.</p>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones diferentes, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista oposición de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia 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.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"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, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7)

En el caso a estudio se presentan las similitudes siguientes:

- Son juicios de amparo en revisión.
- En los dos recursos de revisión se formularon alegatos ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Los órganos colegiados adoptaron criterios distintos con relación al deber del Tribunal con respecto a la formulación de alegatos en segunda instancia.

Así es, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 35/2018, entre otros, sostuvo que al no estar expresamente regulados los alegatos en el amparo en revisión, no existe obligación de abordar su examen.

El Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al resolver el amparo en revisión 68/2018 (cuaderno auxiliar 734/2018), consideró lo contrario, esto es, que la formulación de alegatos en el recurso de revisión constituye un derecho procesal de las partes, y por ello, el Tribunal Colegiado tiene la obligación de recibirlos y pronunciarse sobre ellos en la sentencia.

Es así que se da la contradicción de tesis a que este expediente se refiere y su materia consiste en determinar si en el amparo en revisión existe el deber del órgano colegiado de abordar el examen de los alegatos formulados por las partes.

**QUINTO.—Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala, conforme a la cual los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen el deber jurídico de abordar en sus sentencias el análisis de los alegatos que formulen las partes, pues no existe disposición en la Ley de Amparo que así lo ordene.

A tal consideración se llegó tomando en cuenta los argumentos siguientes:

El recurso de revisión es el medio por el cual las partes pueden impugnar la sentencia que dicte el Juez de Distrito, y en términos del artículo 88 de la ley de la materia, debe interponerse por escrito, en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

Las disposiciones de la Ley de Amparo relativas al recurso de revisión son las siguientes:

### **"Sección Primera**

### **"Recurso de Revisión**

**"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

"c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

"d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

"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 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

**"Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las Salas los asuntos de su competencia o remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

**"Artículo 84.** Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión en los casos no previstos en el artículo anterior. Las sentencias que dicten en estos casos no admitirán recurso alguno."

**"Artículo 85.** Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta ley.

"El Tribunal Colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior."

**"Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

**"Artículo 87.** Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

"Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional."

**"Artículo 88.** El recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

"Si el recurso se interpone en contra de una resolución dictada en amparo directo, el recurrente deberá transcribir textualmente la parte de la sentencia que contenga un pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas generales o establezca la interpretación directa de un precepto de la Consti-

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la parte del concepto de violación respectivo cuyo análisis se hubiese omitido en la sentencia.

"En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica.

"Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

**Artículo 89.** Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de agravios, el órgano jurisdiccional por conducto del cual se hubiere presentado los distribuirá entre las partes y dentro del término de tres días, contados a partir del día siguiente al que se integre debidamente el expediente, remitirá el original del escrito de agravios y el cuaderno principal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda. Para el caso de que el recurso se hubiere presentado de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."

**Artículo 90.** Tratándose de resoluciones relativas a la suspensión definitiva, el expediente original del incidente de suspensión deberá remitirse dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se integre debidamente el expediente, quedando su duplicado ante el órgano jurisdiccional en contra de cuya resolución se interpuso el recurso. Tratándose del interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico."

**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."

**Artículo 92.** Notificadas las partes del auto de admisión, transcurrido el plazo para adherirse a la revisión y, en su caso, tramitada ésta, se turnará de inmediato el expediente al Ministro o Magistrado que corresponda. La resolución deberá dictarse dentro del plazo máximo de noventa días."

**"Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

**"Artículo 94.** En la revisión adhesiva el estudio de los agravios podrá hacerse en forma conjunta o separada, atendiendo a la prelación lógica que establece el artículo anterior."

**"Artículo 95.** Cuando en la revisión concurren materias que sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de un Tribunal Colegiado de Circuito, se estará a lo establecido en los acuerdos generales del Pleno de la propia Corte."

**"Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre 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."

De la lectura de los artículos se advierte que en la segunda instancia del juicio de amparo indirecto no está prevista la figura de los alegatos, lo que obedece a la propia naturaleza del recurso de revisión, donde el procedimiento se acorta porque la litis fue fijada en primera instancia y sólo se trata de constatar que lo resuelto por el Juez de Distrito es apegado a derecho, a la luz de los agravios que las partes recurrentes formulen. Así, cada pronunciamiento emitido en la sentencia del Juez es una decisión susceptible de impugnarse a través del recurso de revisión, pues puede constituir una fuente de agravio.

De ese modo los agravios expresados en el recurso son el medio idóneo en el que las partes pueden argumentar su discernimiento respecto a la decisión adoptada por el Juez, pues lo que se busca a través suyo, es que el sentido de la sentencia sea modificado o, en el mejor de los casos, revocado. Tan es así, que el artículo 93, fracción II, de la Ley de Amparo, en el que se establecen las reglas a seguir al sustanciarse el recurso de revisión, dispone que si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, el órgano jurisdiccional examinará, en primer término, los agravios contra la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados, se revocará la resolución recurrida.

Es por medio de los agravios que se expresan en la revisión, y no con manifestaciones en vía de alegatos, que las partes deben expresar el menoscabo jurídico que la sentencia del Juez de Distrito les produce; el estudio de los agravios permite al tribunal resolver la cuestión efectivamente planteada, mediante el análisis de las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida; es esto lo que conforma la litis en segunda instancia.

Razón por la cual, las manifestaciones que se expresen por las partes a través de un escrito de alegatos constituyen simples opiniones carentes de la fuerza procesal que la propia ley reconoce al escrito de expresión de agravios, de ahí que no exista obligación para el Tribunal Colegiado de estudiar dichos razonamientos. Ello, desde luego, sin menoscabo del análisis oficioso de las causales de improcedencia que deba hacerse.

Sin que esta conclusión implique denegación de justicia para las partes en el juicio, puesto que, en principio, si encuentran que un apartado de la sentencia les produce perjuicio pueden recurrirla y hacer valer los agravios donde expongan sus razones, o bien, en la revisión adhesiva, por quien pretende fortalecer las consideraciones de la sentencia.

Por otra parte, si durante el trámite de la revisión surge alguna causal de improcedencia, las partes tienen la obligación de comunicarla al Tribunal Colegiado de Circuito, en términos del artículo 64, párrafo primero, de la citada ley; así que ni en ese supuesto quedan en estado de indefensión.

Por tanto, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que a continuación se reproduce:

ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS EN LA LEY DE AMPARO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS. No existe disposición en la Ley de Amparo que prevea la formulación de alegatos en el recurso de revisión en amparo indirecto, lo cual obedece a la naturaleza sumaria de este medio de impugnación, donde la litis está fijada y su materia se circunscribe a analizar si se ajusta a derecho lo resuelto por el Juez de Distrito, a la luz de los agravios que las partes expresen. Por ello, el órgano revisor no está obligado a pronunciarse sobre los alegatos al momento de dictar sentencia; esto, sin menoscabo del análisis oficioso de las causales de improcedencia que deba hacerse y sin que pase inadvertido que si durante la tramitación del recurso surge algún motivo de improcedencia, las partes tienen la obligación de comunicar esa circunstancia al Tribunal Colegiado de Circuito, en términos del artículo 64, párrafo primero, de la ley referida.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—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.

**Notifíquese;** remítanse 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.

**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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS EN LA LEY DE AMPARO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS.** No existe disposición en la Ley de Amparo que prevea la formulación de alegatos en el recurso de revisión en amparo indirecto, lo cual obedece a la naturaleza sumaria de este medio de impugnación, donde la litis está fijada y su materia se circunscribe a analizar si se ajusta a derecho lo resuelto por el Juez de Distrito, a la luz de los agravios que las partes expresen. Por ello, el órgano revisor no está obligado a pronunciarse sobre los alegatos al momento de dictar sentencia; esto, sin menoscabo del análisis oficioso de las causales de improcedencia que deba hacerse y sin que pase inadvertido que si durante la tramitación del recurso surge algún motivo de improceden-

cia, las partes tienen la obligación de comunicar esa circunstancia al Tribunal Colegiado de Circuito, en términos del artículo 64, párrafo primero, de la ley referida.

## 2a./J. 133/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 136/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Séptimo 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, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmin Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

### Tesis contendientes:

Tesis VII.2o.T.54 K (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL AMPARO EN REVISIÓN. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE ABORDAR SU EXAMEN.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, página 2276, y

Tesis (I Región)7o.6 K (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SU FORMULACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES Y UNA OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE RECIBIRLOS Y PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.", aprobada por el Séptimo 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 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 1004.

**Nota:** Del amparo en revisión 68/2018, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, derivó la tesis aislada (I Región)7o.5 K (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO PREVÉ EL DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES DE FORMULARLOS Y UNA OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO DE RECIBIRLOS Y PRONUNCIARSE RESPECTO DE ELLOS EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 1005.

Tesis de jurisprudencia 133/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**AUTORIDAD VINCULADA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. NO SE DEBE EQUIPARAR CON LA FIGURA DE AUTORIDAD RESPONSABLE, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN, PUES SE RIGE BAJO LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 298/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS 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 MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I. Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

## II. COMPETENCIA

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, 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 segundo, fracción VII, 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 diferente Circuito, en un tema de la materia común del cual puede conocer esta Segunda Sala; además, se considera que resulta innecesaria la intervención del Pleno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Al respecto, véase la tesis 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)." [Tesis aislada P. 1/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, Décima Época, registro digital: 2000331]

### III. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado integrante del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al ser uno de los órganos que emitió uno de los criterios en contradicción.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. En el presente considerando se dará cuenta de los criterios de los Tribunales Colegiados que pudieran ser contradictorios.

**A. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 958/2015 (cuaderno auxiliar 156/2016).**

8. A continuación se exponen los hechos que dieron lugar al juicio de amparo, el seguimiento procesal que comprende el dictado de la sentencia de revisión y las consideraciones esgrimidas por el Tribunal Colegiado de Circuito en dicha resolución para entrar al estudio de fondo del recurso.

#### 1. Antecedentes procesales.

9. \*\*\*\*\* solicitó el amparo al Juzgado de Distrito por la omisión del director general, el titular del Área Técnica y titular del Área Médica, todos del Centro Federal de Readaptación Social Número 13 con sede en Mihuatlán, Oaxaca, de brindarle atención médica especializada en materia de urología, lo cual resultaba necesario dado que la quejosa tiene VIH y VPH.

10. El Juez de Distrito solicitó informes y en oficios 14199/2015, 3069/2015 y 3070/2015, la encargada del despacho de la Dirección General, el encargado de la Dirección Técnica y la encargada del Departamento de Servicios Médicos, todos del CEFERESO No. 13, negaron el acto reclamado (fojas 13 a 15 del juicio de amparo).

11. Por oficio 15431/2015, la Dirección General responsable en un segundo informe negó el acto reclamado y agregó "*que el Departamento de Servicios Médicos ha solicitado médicos especialistas para la atención especializada y oportuna a la población interna, mediante oficios que fueron dirigidos a la*

*Coordinación General de Centros Federales, por lo cual se encuentra (sic) de dicha valoración".*

12. El Juez sobreseyó por cuanto al encargado de la Dirección Técnica del CEFERESO, pues negó el acto reclamado y el quejoso no desvirtuó la negativa y concedió el amparo porque consideró que no obstante el director general y la encargada del Departamento de Servicios Médicos del CEFERESO negaron el acto, esto se desvirtuó del propio contenido del informe justificado rendido por la encargada de la Dirección General.

13. También precisó que los efectos de la protección se hacían extensivos al coordinador general de Centros Federales, autoridad que a pesar de no haber sido señalada como responsable, por estar vinculada al cumplimiento del fallo protector debía realizar los actos necesarios para su efectiva ejecución, a juicio del juzgador de amparo.

14. En consecuencia, ordenó notificar a las autoridades responsables, así como al coordinador general en su carácter de autoridad vinculada a quien giró la comunicación \*\*\*\*\*.

15. El cinco de noviembre de dos mil quince, el Juez de Distrito declaró ejecutoriada la sentencia de amparo y requirió a las autoridades responsables y a la autoridad vinculada para que en el plazo de tres días a partir del cual fueran notificadas, cumplieran con la sentencia; el coordinador fue notificado el seis de noviembre (un día después de haber sido ejecutoriada la sentencia).

16. Inconforme, el coordinador, interpuso recurso de queja contra ese proveído, así como recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo, del cual le correspondió conocer al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito con residencia en Oaxaca, quien no consideró supeditada la resolución del recurso a que la sentencia haya sido declarada ejecutoriada ni a la circunstancia del recurrente de que haya interpuesto un recurso de queja contra esa declaración de ejecutoriedad, pues el recurso fue interpuesto en tiempo y basó su criterio en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DECLARADAS EJECUTORIADAS, SALVO QUE LA DECLARACIÓN RELATIVA SE REALICE CON POSTERIORIDAD A LA INTERPOSICIÓN OPORTUNA DE AQUÉL O ANTES DE QUE FENEZCA EL PLAZO PARA ELLO."

17. Lo anterior, porque el derecho de acceso a la justicia inmerso en el de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y reconocido por el artículo 17 constitucional, conlleva al deber de garantizar que los recursos legales sean sencillos, rápidos y efectivos.

18. Por otra parte, el Tribunal Colegiado estimó que el coordinador general de Centros Federales sí está legitimado para interponer el recurso de revisión, dadas las particularidades del caso que, se torna sui géneris.

## **2. Argumentación de la sentencia.**

19. Para no dejar en estado de indefensión al coordinador, en el caso en particular el Tribunal Colegiado en términos del artículo 17 constitucional, consideró que tenía legitimación para recurrir la sentencia, dado que la sentencia protectora lo vinculó a su cumplimiento e incluso se le notificó y apercibió, lo que le afectó directamente en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo.

20. En el caso, el Juez hizo extensivo los efectos bajo la figura de la autoridad vinculada que prevé la Ley de Amparo y que así ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la recurrente, en la tesis: "CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL JUEZ DE AMPARO REALICE LOS REQUERIMIENTOS CON LAS PRECISIÓN NECESARIA EN CUANTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ACATAR EL FALLO Y A LOS ACTOS QUE LES CORRESPONDE EJECUTAR A CADA UNA DE ELLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

21. Consideró entonces que el coordinador general tenía legitimación para interponer el recurso de revisión pues a pesar de que no figuró en el juicio de amparo como autoridad responsable, ciertamente tiene la obligación de proveer y procurar el debido cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que de no hacerlo podría hacerse acreedor de una sanción prevista en el artículo 192 de la Ley de Amparo, que incluso podría culminar con la separación del titular de la Coordinación General de Centros Federales o constituir un hecho delictivo previsto en el diverso 262, fracción V, de la Ley de Amparo.

22. Pensar de manera distinta llevaría a considerar que en las sentencias de amparo se podría vincular a cualquier autoridad, aunque fuera ajena al caso y que, por ese simple hecho ésta deba acatar esa decisión con las implicaciones jurídicas que conlleva, sin tener el derecho de defenderse, pues puede suceder que eventualmente el Juez de Distrito equivocadamente vincule a una autoridad al cumplimiento de una sentencia cuando en realidad no lo está.

23. Finalmente en el estudio de fondo, declaró infundados los agravios formulados por la recurrente y confirmó la sentencia de amparo de nueve de octubre de dos mil quince en el juicio de amparo indirecto 934/2015.

**B. Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo administrativo en revisión 349/2018.**

24. El veintitrés de abril de dos mil dieciocho, el Juez Cuarto de Distrito del Vigésimo Séptimo Circuito concedió el amparo a \*\*\*\*\* para el efecto de que el secretario municipal y el oficial de tránsito, ambos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, dejaran insubsistente la boleta de infracción con folio \*\*\*\*\* de uno de diciembre de dos mil diecisiete, levantada contra el quejoso, así como sus consecuencias y entregaran el vehículo que quedó en garantía sólo a quien acredite de forma fehaciente ser su propietario sin que para ello se exija algún tipo de pago por arrastre, depósito por día, entre otros; sentencia que causó estado el catorce de mayo de dos mil dieciocho.

25. Dicha sentencia causó ejecutoria el catorce de mayo de dos mil dieciocho y en dicho acuerdo se les requirió a las autoridades para que cumplieran, apercibiéndolas que de no hacerlo se les sancionaría; el veintiuno de mayo siguiente el secretario municipal informó que dio cumplimiento parcial toda vez que dejó insubsistente la infracción y en cuanto a la devolución del vehículo hizo del conocimiento del Juez que hasta esa fecha el quejoso no se había presentado para realizar los trámites correspondientes a la liberación del vehículo.

26. Por lo anterior, en auto de veintidós de mayo, el Juez hizo un segundo requerimiento para el cumplimiento de la sentencia y además hizo del conocimiento a la parte quejosa de que debía de comparecer a las oficinas municipales a fin de realizar los trámites correspondientes para la liberación del vehículo.

27. El veintiocho de mayo siguiente, se tuvieron por presentadas las manifestaciones del quejoso en las que señaló que varias veces se había presentado a las oficinas municipales donde se le expidió hoja de liberación sin la precisión de que no se tenía que realizar pago alguno como lo señaló la sentencia, además de que se presentó en el depósito \*\*\*\*\* , donde resguardaban su vehículo en el que le negaron la entrega del mismo a pesar de que presentó ante esta persona moral copia de la sentencia y el oficio de liberación; asimismo, manifestó que el Municipio se negó a hacerle el oficio con la precisión del pago.

28. En consecuencia, en el mismo acuerdo el Juez requirió al encargado de \*\*\*\*\* , que realice los actos necesarios para el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio de amparo concedido con el efecto de entregar el vehículo que quedó en garantía sólo a quien acredite de forma fehaciente ser el propietario y sin que para ello se exija algún tipo de pago.

29. Inconforme, el once de junio de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, promovió incidente de nulidad de notificaciones en contra de la sentencia de amparo, mismo que fue improcedente al no ser parte en dicho juicio; el quince de junio de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, interpuso recurso de revisión del cual le tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por razón de turno, en virtud de que admitió a trámite el incidente de inejecución de sentencia promovido en el juicio de amparo indirecto 1775/2017.

30. El Tribunal Colegiado desechó el recurso de revisión por falta de legitimación de la persona moral denominada \*\*\*\*\*, autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia, en virtud de que no le asiste el carácter de tercera interesada ni se equipara a una autoridad responsable en el juicio de amparo subyacente.

### 3. Argumentación de la sentencia

31. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que debe aceptarse que el recurso de revisión es procedente después de haber causado ejecutoria, atendiendo al principio en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas al mismo. Ello además al ser la única vía mediante la cual se puede dejar insubsistente una sentencia de amparo indirecto, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se emplace en forma debida al tercero perjudicado.

32. Criterio que reiteró en la contradicción de tesis 101/2014 del que deriva la tesis: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).", para el caso de que un tercero interesado no haya sido emplazado al juicio de amparo indirecto o haya sido mal emplazado, ya que determinó que éste puede interponer el recurso de revisión, aun cuando la sentencia que se impugna haya causado ejecutoria por haber sido recurrida.

33. Por tanto, los supuestos generales de procedencia para interponer el recurso de revisión contra una sentencia que ha causado ejecutoria, ya sea porque no fue impugnada por ninguna de las partes o porque fue recurrida, estimó que es igualmente aplicable a la autoridad responsable en los siguientes casos:

a) El tercero interesado o autoridad responsable que habiendo sido señalado en el juicio de amparo con tal carácter, no es emplazado.

b) El tercero interesado o autoridad responsable que se le emplazó en forma deficiente.

c) El tercero interesado o autoridad responsable que no fue señalado en el juicio de amparo y se entera de ese procedimiento hasta que se declara ejecutoriada la sentencia por el Juez de Distrito.

34. En conclusión, para la actualización de los anteriores supuestos, se requiere que a la parte que interpuso el recurso de revisión le asista el carácter de parte, ya sea tercera interesada o autoridad responsable directa en el juicio de amparo indirecto, pues de lo contrario no se encontrará legitimado para interponer el recurso de revisión.

35. Que en el caso en concreto, \*\*\*\*\*, carece de legitimación para interponer recurso de revisión al no ser parte en el juicio de amparo, sino únicamente y de manera posterior al dictado de la sentencia adquirió el estatus de autoridad vinculada al cumplimiento del fallo protector.

36. En el juicio de amparo no se identificaron sujetos que estuviesen interesados en la subsistencia de los actos reclamados ni diversas autoridades que pudieran tener el carácter de responsable, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

37. Fue hasta que quedó firme la sentencia de amparo y se requirió su cumplimiento, que se advirtió que la devolución del vehículo del quejoso se materializaría hasta que se liberara de su lugar de resguardo, por lo que se vinculó al cumplimiento a la persona moral encargada de prestar el servicio de arrastre de grúa y depósito de vehículos, quien interpuso recurso de revisión ante el requerimiento, pretendiendo justificar su legitimación al aducir que tenía el carácter de autoridad vinculada equiparable a una autoridad responsable que no fue llamada al juicio de amparo y, por tanto, no tuvo oportunidad de defender sus derechos.

38. El Tribunal Colegiado estimó que contrario a lo que señaló \*\*\*\*\*, no le asiste el carácter de autoridad responsable sino únicamente de autoridad vinculada indirectamente al fallo protector y que en términos de los artículos 5o. y 197 de la Ley de Amparo, es inexacto que las autoridades vinculadas al cumplimiento deban ser llamadas como parte al juicio de amparo y que tampoco podría tener el carácter de tercero interesado, en la medida que no es titular de un interés jurídico de que subsista el acto reclamado.

39. Señaló que las autoridades vinculadas al cumplimiento, es decir, los órganos públicos que sin ser parte en el amparo deben intervenir en el cum-

plimiento de la sentencia en razón de sus funciones, se encuentran obligadas a realizar dentro de su esfera competencial los actos necesarios para lograr la restitución de derechos fundamentales y, por tanto, están sujetas a las mismas sanciones que las responsables en caso de incumplimiento. Así pues, los conceptos de autoridades responsables y autoridades vinculadas al cumplimiento no son sinónimos.

40. Las autoridades responsables no son las que eventualmente puedan intervenir en el cumplimiento de una ejecutoria, sino aquellas a las que se les atribuye haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto reclamado, o bien, haber recurrido en la omisión reclamada.

41. El hecho de que cierto órgano público, por razón de su competencia, eventualmente pueda tener intervención en el cumplimiento de una sentencia de amparo no implica que deba ser emplazado como parte en el juicio de derechos fundamentales. El carácter de parte en el amparo no depende de que un órgano público pueda intervenir en la ejecución del fallo protector, sino en que su situación se subsuma en alguno de los supuestos del artículo 5o. de la Ley de Amparo, al no asistirle el carácter de autoridad responsable directa, sino exclusivamente vinculada a su cumplimiento.

42. Las autoridades vinculadas al cumplimiento tampoco tienen el carácter ni pueden equipararse al de un tercero interesado. Esto obedece a que su eventual intervención en el acatamiento de la ejecutoria no las hace titulares de un interés jurídico que subsista un acto reclamado que les resulta ajeno. Además, cualquier cuestión que puede invocar respecto al cumplimiento de la ejecutoria podrá plantearla en la fase de ejecución del juicio, por lo que no existe necesidad de emplazarlas a un amparo en el que no tiene el carácter de partes.

43. Acorde con la naturaleza de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto subyacente, se desprende que la aquí recurrente no se ubica en ninguna de esas hipótesis. Lo anterior, en razón de que no es la persona que gestionó los actos reclamados, ni tampoco tienen interés jurídico autónomo del tercero que fue llamado a juicio; aunado a que los actos reclamados no derivan de alguna controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo, la recurrente no es la víctima u ofendida de un delito, tampoco la indiciada o procesada en un asunto del orden penal.

44. Por último, estimó que tampoco le reviste un interés jurídico autónomo, pues en todo caso la prestación de los servicios municipales de arrastre y depósito de vehículo son proporcionados por el Ayuntamiento de Benito Juárez, razón por la que dicho particular adquiere en forma derivada los derechos y obligaciones correspondientes a la responsable.

## V. Existencia de la contradicción

45. Esta Segunda Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el presente caso se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes respecto a la acreditación de legitimación de la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia de amparo para promover un amparo en revisión por ser equiparable o no a la figura de autoridad responsable.

46. Antes de pasar a explicar las razones para advertir dicha contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que tal como sucede con algunos de los criterios contendientes, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. En el presente caso, sólo el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativas Décimo Tercer Circuito emitió tesis aislada.

47. En ese sentido, se estima que, por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.<sup>2</sup>

48. Así, de acuerdo con el criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

49. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el

---

<sup>2</sup> Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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

50. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro y texto que a continuación se reproduce:

"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 jurí-

dicos 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.<sup>13</sup>

51. Expuesto lo anterior, esta Segunda Sala considera que en el caso concreto se advierte que se cumplieron las referidas condiciones para la existencia de la contradicción.

<sup>3</sup> Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

52. En principio, se acredita el *primer requisito* aludido, en virtud de que los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas ante su jurisdicción, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo y desarrollaron argumentos para desentrañar el sentido normativo del supuesto jurídico de si la autoridad vinculada al cumplimiento tiene legitimación para promover amparo en revisión.

53. En cuanto al *segundo requisito*, de un análisis de las diferentes ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes abordaron la interpretación de la figura jurídica de autoridad vinculada y si ésta se puede equiparar a la de autoridad responsable para acreditar su legitimación en el amparo en revisión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo, pues tienen la misma obligación de cumplir con la ejecutoria que la autoridad responsable e incluso se les puede sancionar en caso de omisión.

54. Esta Segunda Sala estima que respecto a las citadas temáticas se advierten tramos discrepantes de razonamientos de un mismo problema jurídico que conlleva a la existencia de la contradicción, pues los tribunales contendientes arribaron a conclusiones discordantes y diferenciadas.

55. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, consideró que la autoridad vinculada al cumplimiento tenía legitimación para interponer el recurso de revisión, pues a pesar de que no figuró en el juicio de amparo como autoridad responsable, ciertamente tiene la obligación de proveer y procurar el debido cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que de no hacerlo podría hacerse acreedor de una sanción prevista en el artículo 192 de la Ley de Amparo, que incluso podría culminar con la separación del titular de la Coordinación General de Centros Federales o constituir un hecho delictivo previsto en el diverso 262, fracción V, de la Ley de Amparo; pensar de manera distinta daría pie a que se pueda vincular a cualquier autoridad sin derecho a defenderse, pues puede ser que el Juez vincule equivocadamente a una autoridad al cumplimiento en la sentencia. Con base en tales argumentos emitió la tesis aislada de rubro: "AUTORIDADES VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. UNA VEZ RECONOCIDAS CON ESE CARÁCTER POR EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, ESTÁN LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE LAS SUPEDITÓ A DICHO CUMPLIMIENTO, AUN CUANDO NO HAYAN PARTICIPADO EN EL JUICIO COMO AUTORIDADES RESPONSABLES."

56. En relación con este punto, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** argumentó que, no se puede dar legitimación a

una autoridad que es vinculada al cumplimiento, pues el carácter lo obtiene después de haberse dictado la sentencia y el hecho de que pueda tener intervención en el cumplimiento de una sentencia de amparo no implica que deba ser emplazado como parte, pues el carácter de parte no depende de si puede intervenir en la ejecución del fallo, por lo que no se puede equiparar dicha figura a la de autoridad responsable ni a la de tercero interesado en el juicio.

57. Así, dicho tribunal también detalló que tampoco podría considerarse que tiene un interés jurídico autónomo, pues en el caso se trataba de una obligación derivada de otra autoridad.

58. En consecuencia, se estima que existe un diferente interpretativo, ya que un órgano colegiado razonó reconocerle la legitimación a la autoridad vinculada al cumplimiento para promover amparo en revisión, toda vez que en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo, la sentencia le generaba una afectación directa y de no reconocerla no podría defender sus derechos, equiparando implícitamente dicha figura con la de autoridad responsable; por otro lado, el otro tribunal razonó que el hecho de que una autoridad adquiera el carácter de vinculada, no lo hace parte en el juicio de amparo y, por ende, no tiene legitimación para promover el recurso y su carácter no puede ser equiparable a ninguna de las partes en el juicio de amparo.

59. Por tanto, se estima que en este caso se cumple el *tercer requisito* para que se actualice una contradicción de tesis, ya que los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto a la manera de abordar el tema jurídico planteado, la cual es:

60. ¿Puede equipararse el carácter de una autoridad vinculada al cumplimiento de una sentencia de amparo con el de una autoridad responsable en el juicio para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo?

## VI. ESTUDIO DE LA CONTRADICCIÓN

61. El artículo 197 de la Ley de Amparo es el que obliga a todas las autoridades que deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia a realizar los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y las sujeta a las mismas responsabilidades a las que se encuentra una autoridad responsable en el capítulo de "cumplimiento e inejecución" de dicho ordenamiento el cual regula el procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> "Artículo 197. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este capítulo."

62. Es importante destacar que el momento en el que empieza la etapa de ejecución de una sentencia es cuando el Juez o tribunal –dependiendo el juicio de amparo, ya sea indirecto o directo– declara firme una sentencia y notifica a las autoridades responsables, así como a sus superiores jerárquicos y otras autoridades de las que se necesite su intervención para que den el debido cumplimiento de la sentencia; este procedimiento tuvo una reforma importante en el dos mil trece con el objeto de mejorar el sistema de cumplimiento de sentencia y darle celeridad.

63. Antes de llegar a la etapa de ejecutoria, se debe dar vista a las partes en el juicio –las previstas en el artículo 5o. de la Ley de Amparo– con el fin de que aleguen lo que a su derecho convenga y de considerar que existe una violación puedan promover el recurso de revisión en amparo en contra de la sentencia de conformidad con el artículo 81, fracciones I, inciso e) y II, de la Ley de Amparo; este recurso es otra figura del juicio, *ex ante* del procedimiento de ejecución de sentencia y tiene reglas distintas en el amparo indirecto y el amparo directo.

64. El principio de instancia de parte agraviada para la interposición del recurso de revisión es de vital importancia, pues de no ser así, se desnaturalizaría la institución de la revisión debido a que el órgano revisor estaría obligado a emprender un análisis oficioso y abstracto de la resolución recurrida, en detrimento de aquellas partes conformes con la sentencia del a quo, lo cual, además de ser contrario a dicho principio, haría ineficaz e irrealizable el desarrollo de la función jurisdiccional.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> "AMPARO EN REVISIÓN. SALVO LOS CASOS DE EXCEPCIÓN PREVISTOS EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, POR REGLA GENERAL, EN MATERIAS DE ESTRICTO DERECHO LA EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN EL RECURSO SÍ CONSTITUYE UN REQUISITO FORMAL QUE CONDICIONA SU PROCEDENCIA. El primer párrafo del artículo 88 de la Ley de Amparo es categórico al señalar que el recurso de revisión '... se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada ...', lo cual encuentra su razón de ser en el principio de instancia de parte agraviada, que le permite a la quejosa instar a los tribunales revisores de amparo para que intervengan y analicen las determinaciones asumidas por los Jueces de Distrito, pero sobre la base de una mínima causa de pedir expresada a través de los agravios respectivos que, en su caso, lleven a evidenciar su inconformidad. De no ser así, se desnaturalizaría la institución de la revisión debido a que el órgano revisor estaría obligado a emprender un análisis oficioso y abstracto de la resolución recurrida, en detrimento de aquellas partes conformes con la sentencia del a quo, lo cual, además de ser contrario al principio de 'instancia de parte agraviada', haría ineficaz e irrealizable el desarrollo de la función jurisdiccional. Dicha regla general encuentra su caso de excepción en lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 79 de la ley de la materia, pues el legislador federal, ante la necesidad de solventar las desigualdades procesales respecto de ciertos sectores de la población que pudieran estar en situación de desventaja y de tratar de equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal de las partes en el juicio de amparo, en los supuestos de suplencia ahí pre-

65. En amparo directo es un medio excepcional y extraordinario en el que se analizan y revisan las cuestiones de constitucionalidad que surjan en la sentencia de un juicio constitucional uniinstancial, no puede subsanarse el procedimiento de dicho juicio para efectos de su procedencia, ni siquiera al advertirse un error en la vía de amparo, pues en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la finalidad del recurso no es analizar los actos procesales del juicio, sino sólo las cuestiones de constitucionalidad que fueron estudiadas en él.

66. El análisis de la legitimación para la promoción del recurso de amparo se debe hacer en la lógica del sistema del juicio de amparo, el objeto que tiene dicho recurso, las partes que la ley reconoce y considerando el momento procesal en que se interpone.

67. En la sustanciación del juicio de amparo, las autoridades responsables deben rendir informes justificados en los que pueden negar el acto reclamado, incluso decir, que existe otra autoridad de la que depende su autorización o intervención para la ejecución del acto u omisión reclamada; si en esta etapa salen nuevos nombres de autoridades a las que se les atribuye una responsabilidad, el quejoso debe ampliar su demanda y el Juez puede apercibirle de ello.

68. Si bien en uno de los criterios contendientes lo que pasó fue que en vez de que el quejoso ampliara la demanda en contra de una autoridad de la que en un informe justificado salió su nombre, o que el Juez le apercibiera para hacerlo, lo que pasó es que el Juez le dio el carácter de autoridad vinculada en la sentencia. Cuestión que en la práctica sucede, pero que lo correcto hubiese sido apercibir a la parte quejosa para que ampliara su demanda en contra de la nueva autoridad y darle el carácter de autoridad responsable.<sup>6</sup>

---

vistos liberó a las personas de la obligación de ser expertos en tecnicismos jurídicos a fin de no obstaculizar la impartición de justicia y salvaguardar sus derechos fundamentales." Jurisprudencia 2a./J. 86/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, «Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 833 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas», registro digital: 2020234.

<sup>6</sup> «CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI AL ANALIZARSE LA POSTURA DE LOS ÓRGANOS FACULTADOS CONTENDIENTES, SE ADVIERTE QUE LE DIERON UN ALCANCE INDEBIDO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE CORREGIRLA Y ESTABLECER EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL PERTINENTE. En términos de lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal les corresponderá resolver sobre las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad,

69. Lo anterior quiere decir que el carácter de autoridad vinculada en algunas ocasiones se da en la sentencia y en otras ocasiones se da en el procedimiento de ejecución de sentencia, el cual se da mediante un acuerdo de vinculación en el procedimiento de ejecución de sentencia, es decir, obtiene dicho carácter en un momento posterior de que la sentencia de amparo ha quedado firme. Lo anterior no quiere decir que a las que se les da el carácter de autoridad vinculada en la sentencia, puedan recurrirla en un recurso de amparo por no tener el carácter de firme la sentencia, pues como ya se dijo, dicho juicio es únicamente para las partes en el juicio.

70. En ese sentido, existen dos tipos de autoridades obligadas al cumplimiento, la responsable y la vinculada. No todas las autoridades vinculadas al cumplimiento son responsables, sino que únicamente tienen intervención en la ejecución de la sentencia, por lo que son figuras independientes entre sí. Otra figura que tiene intervención en el cumplimiento, sin ser parte en el juicio, es la de los superiores jerárquicos, quienes en términos del artículo 192, párrafo tercero, de la Ley de Amparo conminan a cumplir la ejecutoria de amparo tanto a las autoridades responsables como a las vinculadas al cumplimiento.

71. Esta diferencia es sustancial para responder la pregunta materia de esta contradicción de tesis, pues de conformidad al artículo 93 de la Ley de Amparo que define las reglas a observar por parte del órgano jurisdiccional encargado de conocer los asuntos en revisión, las partes que pueden recurrir son el quejoso, la autoridad responsable o tercero interesado.<sup>7</sup>

72. Es decir, el carácter de autoridad vinculada al cumplimiento no está contemplada para interponer un recurso de revisión. La razón es porque esta fi-

---

así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito, por lo que decidirá la tesis que prevalezca como jurisprudencia. Ahora bien, si al tomar esa decisión se advierte que esos órganos facultados contendientes le dieron un alcance inexacto a su postura, debe corregirla y decidir la tesis pertinente, pues de lo contrario, no sólo se afectaría la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver este tipo de asuntos, sino también la justicia, al no definirse un problema que podría dar lugar a la aplicación incorrecta de un criterio aislado o una jurisprudencia, así como las normas jurídicas interpretadas ahí por aquéllos. Máxime, que por disposición expresa del invocado numeral 226, párrafo quinto, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente, entre otras cosas, para sustentar un criterio diverso."

Tesis aislada 2a. IV/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1293, registro digital: 2011247 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas».

<sup>7</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

gura se encuentra dentro del capítulo de cumplimiento e inexecución de sentencia, el cual como se dijo anteriormente es un procedimiento *ex post* del recurso de amparo en revisión.

73. No se debe confundir la figura de autoridad responsable con la de autoridad vinculada al cumplimiento, pues la primera conforme al artículo 5o. de la Ley de Amparo es parte en el juicio de amparo, mientras que la segunda no se puede considerar parte, porque incluso hay autoridades vinculadas que obtienen dicho carácter en el desahogo de la ejecución de la sentencia, no siempre se da durante el juicio.

74. Interpretar que, por el hecho de que a una autoridad se le pueda vincular desde la sentencia de amparo –lo cual incluso sería un caso *sui generis*– es parte en el juicio de amparo, desnaturalizaría el juicio y lo retrasaría pues para su resolución la Ley de Amparo prevé un plazo de noventa días, además de que se tendría que hacer una distinción que no existe en la ley entre si el carácter de autoridad vinculada fue dado en la sentencia o en el desahogo del procedimiento de ejecución, pues la naturaleza de ambas etapas procesales son distintas y tienen objetos y reglas distintas. Como se dijo anteriormente, cuando empieza el procedimiento de ejecución de sentencia, es porque la sentencia de amparo ya quedó firme y ya no es cuestionable. Permitir que una autoridad vinculada promueva dicho recurso haría inútil la figura de sentencia firme y generaría inseguridad jurídica.

---

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

75. En este orden de ideas, el procedimiento de cumplimiento y ejecución de sentencia tiene características propias y su operación se rige por los artículos 192 a 198 de la Ley de Amparo. Es un procedimiento creado con el fin de hacer cumplir las sentencias de amparo, pues son de orden público y bajo la racionalidad de ser aplicado de forma obligatoria a todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias y que sólo puede dejar de ser obligatorio bajo las reglas del propio procedimiento.

76. El artículo 197 de dicho ordenamiento es el que obliga a todas las autoridades a que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento a realizar dentro del ámbito de sus competencias los actos necesarios para el eficaz cumplimiento y las sujeta a las mismas responsabilidades que pudiera infringir la autoridad responsable.

77. Es decir, así como las sujeta a las mismas responsabilidades en caso de incumplimiento, también las sujeta a todas las posibilidades que se puedan dar dentro del mismo procedimiento, en el cual las autoridades vinculadas cuentan con la oportunidad de informar al Juez que se encuentra en vías de cumplimiento o en su caso de justificar el retraso o incluso de una imposibilidad de cumplimiento.

78. Si una autoridad demuestra que existe imposibilidad de cumplimiento, hay todo un procedimiento para ello dentro del mismo capítulo. Nadie puede estar obligado a lo imposible. Es por ello que en ningún momento una autoridad vinculada podría encontrarse en estado de indefensión, pues tiene la oportunidad bajo las reglas del procedimiento de informar al Juez lo que dentro de sus competencias está obligado a hacer, así como de las que no.

79. Consecuentemente, cuando una autoridad vinculada al cumplimiento sea notificada de ello, ya sea por sentencia o por acuerdo dentro del procedimiento de ejecución, ésta se deberá atener a las reglas del capítulo de la Ley de Amparo llamado "Cumplimiento e inexecución", y no se deberá equiparar su figura con la de autoridad responsable en caso de que promueva recurso de amparo, dado que no tiene legitimación para ello.

## DECISIÓN

80. Atento a lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

AUTORIDAD VINCULADA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. NO SE DEBE EQUIPARAR CON LA FIGURA DE AUTORIDAD RESPONSABLE, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVI-

SIÓN, PUES SE RIGE BAJO LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA. El carácter de autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia de amparo es diferente al de autoridad responsable en el juicio y se rige por reglas propias establecidas en el artículo 197 de la Ley de Amparo. Lo anterior, porque la etapa de ejecución de sentencia es posterior a la oportunidad para interponer el recurso de revisión, ya que empieza cuando la sentencia ha quedado firme, aunado a que la referida etapa es un procedimiento creado con el fin de hacer cumplir las ejecutorias de amparo, que son de orden público, bajo la racionalidad de ser aplicado de forma obligatoria a todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias y que sólo puede dejar de ser obligatorio bajo las reglas del propio procedimiento. Considerar que una autoridad vinculada pueda interponer el recurso de revisión desnaturalizaría el juicio de amparo y lo retrasaría, además de que se tendría que distinguir si dicho carácter lo obtuvo en la sentencia o en un auto en el procedimiento de ejecución de sentencia; por tanto, no todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de la sentencia de amparo son autoridades responsables, sino que únicamente tienen intervención en la ejecución de la sentencia, por lo que son independientes entre sí. Sin embargo, su intervención en el juicio es obligatoria y así como están sujetas a las mismas responsabilidades que las autoridades responsables para su cumplimiento, también están sujetas a las mismas reglas del procedimiento, el cual les permite alegar no tener la competencia para el eficaz cumplimiento de la sentencia de amparo o incluso una imposibilidad de cumplimiento que deben demostrar. Consecuentemente, el hecho de que la autoridad vinculada no tenga legitimación para interponer recurso de revisión no la deja en estado de indefensión, ya que dicho recurso está previsto únicamente para las partes en el juicio señaladas en el artículo 5o. de la Ley de Amparo.

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 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítanse de inmediato la jurisprudencia establecida a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* 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. El Ministro presidente Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra y formulará voto particular. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

**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 aisladas y de jurisprudencia P. L/94, P./J. 49/2014 (10a.), P./J. 59/2014 (10a.), P./J. 28/2015 (10a.) y (IV Región)10.6 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 11, Tomo I, octubre de 2014, página 35; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 5; 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 31; y 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2749, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUTORIDAD VINCULADA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. NO SE DEBE EQUIPARAR CON LA FIGURA DE AUTORIDAD RESPONSABLE, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN, PUES SE RIGE BAJO LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.** El carácter de autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia de amparo es diferente al de autoridad responsable en el juicio y se rige por reglas propias establecidas en el artículo 197 de la Ley de Amparo. Lo anterior, porque la etapa de ejecución de sentencia es posterior a la oportunidad para interponer el recurso de revisión, ya que empieza cuando la sentencia ha quedado firme, aunado a que la referida etapa es un procedimiento creado con el fin de hacer cumplir las ejecutorias de amparo, que son de orden público, bajo la racionalidad de ser aplicado de forma obligatoria a todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias y que sólo puede dejar de ser obligatorio bajo las reglas del propio procedimiento. Considerar que una autoridad vinculada pueda interponer el recurso de revisión desnaturalizaría el

juicio de amparo y lo retrasaría, además de que se tendría que distinguir si dicho carácter lo obtuvo en la sentencia o en un auto en el procedimiento de ejecución de sentencia; por tanto, no todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de la sentencia de amparo son autoridades responsables, sino que únicamente tienen intervención en la ejecución de la sentencia, por lo que son independientes entre sí. Sin embargo, su intervención en el juicio es obligatoria y así como están sujetas a las mismas responsabilidades que las autoridades responsables para su cumplimiento, también están sujetas a las mismas reglas del procedimiento, el cual les permite alegar no tener la competencia para el eficaz cumplimiento de la sentencia de amparo o incluso una imposibilidad de cumplimiento que deben demostrar. Consecuentemente, el hecho de que la autoridad vinculada no tenga legitimación para interponer recurso de revisión no la deja en estado de indefensión, ya que dicho recurso está previsto únicamente para las partes en el juicio señaladas en el artículo 5o. de la Ley de Amparo.

## 2a./J. 137/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 298/2018. Entre las sustentadas 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 Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 5 de septiembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Valeria Palma Limón.

### Tesis y criterio contendientes

Tesis (IV. Región)1o.6 K (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIDADES VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. UNA VEZ RECONOCIDAS CON ESE CARÁCTER POR EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, ESTÁN LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE LAS SUPEDITÓ A DICHO CUMPLIMIENTO, AUN CUANDO NO HAYAN PARTICIPADO EN EL JUICIO COMO AUTORIDADES RESPONSABLES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, página 2749, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 349/2018.

Tesis de jurisprudencia 137/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. POR SÍ SOLAS CARECEN DE VALOR PLENO PARA DEMOSTRAR EL CONCUBINATO, CUANDO SE RECLAMA EN JUICIO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR VIUDEZ (CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ENTONCES DISTRITO FEDERAL –VIGENTE EN 2000– Y DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 137/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y TERCERO EN MATERIA CIVIL, QUINTO Y SEXTO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO, TODOS DEL PRIMER 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: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ARTURO NAZAR ORTEGA.

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; 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, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis 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, pues su denunciante fue precisamente uno de los órganos jurisdiccionales contendientes que sostiene un criterio discrepante al de los diversos Tribunales Colegiados en disputa, como lo permiten los numerales en comento.

**TERCERO.—Tema y criterios contendientes.**

**Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, quien al resolver el amparo directo \*\*\*\*\* en sesión de siete de marzo de dos mil diecinueve, señaló en esencia:

**"[...] Por otro lado, el accionante del amparo asevera que la Junta responsable valoró incorrectamente las copias certificadas de las diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , para acreditar, con las primeras, su relación de concubinato con el finado; y con las segundas su dependencia económica.**

**"Tiene razón.**

**"El actor ofreció copias fotostáticas certificadas de los siguientes documentos:**

**"a) De la resolución de doce de diciembre de dos mil quince, dictada en las diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Segundo Menor de Orizaba, Veracruz, en la que se indicó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:**

**"[...] Con los anteriores medios de convicción, los que se valoran en la unidad de su conjunto, por encontrarse debidamente adminiculadas entre sí, nos permite arribar a la conclusión que han sido procedentes las diligencias planteadas por \*\*\*\*\* , teniendo por acreditado que vivió por más de trece años en el domicilio propiedad de \*\*\*\*\* , ubicado... desde el año dos mil dos hasta la fecha del fallecimiento del mismo y que convivieron bajo el mismo techo como pareja. Sin que pueda declararse que hayan sostenido una relación de concubinato, ya que aunque constituyen situaciones similares, el concubinato tiene sus particularidades (que hayan convivido bajo un mismo techo como marido y mujer... si han tenido hijos... permaneciendo libres de matrimonio) por lo que no puede equipararse en condiciones ni efectos a la convivencia y relación de pareja sostenida por el promovente con el señor \*\*\*\*\* , declaración que se hace sin perjuicio de terceros. [...]"<sup>3</sup>**

**"b) De la resolución de once de febrero de dos mil dieciséis, dictada en el recurso de apelación \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Primera Instancia de la ciudad en cita; interpuesto por \*\*\*\*\***

<sup>3</sup> Foja 34 vuelta del juicio laboral.

**contra lo decidido en las referidas diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\*.**

**"En el recurso de apelación se determinó:**

"[...] Segundo. Sin perjuicio de terceros se declara que el promovente \*\*\*\*\* vivió en concubinato con el señor \*\*\*\*\* , por más de trece años [...] desde el año dos mil dos hasta la fecha del fallecimiento de éste, conviviendo bajo el mismo techo como pareja. [...]"<sup>4</sup>

**"c) De la resolución de ocho de junio de dos mil diecisiete, dictada en las diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Segundo Menor de Orizaba, Veracruz, se desprende que se estableció:**

"[...] han sido procedentes las diligencias planteadas por \*\*\*\*\* , teniendo por acreditada su dependencia económica respecto del ahora finado \*\*\*\*\* , quien fuera su concubino, declaración que se hace sin perjuicio de terceros [...]"<sup>5</sup>

**"Documentales que la Junta laboral admitió por acuerdo de treinta de agosto de dos mil diecisiete."<sup>6</sup>**

**"La autoridad responsable desestimó dichas documentales por los siguientes motivos:**

"(...)

**"Ahora bien, los numerales 500 a 503 de la ley obrera,<sup>7</sup> no establecen una prueba especial para acreditar el concubinato y la dependencia económica.**

<sup>4</sup> Foja 36 vuelta ídem.

<sup>5</sup> Foja 102 vuelta ídem.

<sup>6</sup> Foja 119 vuelta del juicio laboral.

<sup>7</sup> "Artículo 500. Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:

"I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y

"II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502."

"Artículo 501. Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

"I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de cincuenta por ciento o más;

**"Por tanto, si el actor pretende acreditar esa situación de convivencia de hecho y la dependencia económica entre él y el finado, a través de las diligencias de jurisdicción voluntarias, fue correcto, por los siguientes motivos.**

"II. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;

"(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1975)

"III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.

"(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1975)

"IV. A falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada una dependía de él; y

"V. A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social."

"(REFORMADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"Artículo 502. En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal."

"Artículo 503. Para el pago de la indemnización en los casos de muerte por riesgo de trabajo, se observarán las normas siguientes:

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"El inspector del trabajo que reciba el aviso de la muerte, o la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la que se reclame el pago de la indemnización, mandará practicar dentro de las veinticuatro horas siguientes una investigación encaminada a averiguar qué personas dependían económicamente del trabajador y ordenará se fije un aviso en lugar visible del establecimiento donde prestaba sus servicios, convocando a los beneficiarios para que comparezcan ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de un término de treinta días, a ejercitar sus derechos;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"II. Si la residencia del trabajador en el lugar de su muerte era menor de seis meses, se girará exhorto a la Junta de Conciliación y Arbitraje o al inspector del trabajo del lugar de la última residencia, a fin de que se practique la investigación y se fije el aviso mencionado en la fracción anterior;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"III. La Junta de Conciliación y Arbitraje o el inspector del Trabajo, independientemente del aviso a que se refiere la fracción I, podrán emplear los medios publicitarios que juzguen conveniente para convocar a los beneficiarios;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"IV. El inspector del trabajo, concluida la investigación, remitirá el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje;

"V. Satisfechos los requisitos señalados en las fracciones que anteceden y comprobada la naturaleza del riesgo, la Junta de Conciliación y Arbitraje, con audiencia de las partes, dictará resolución, determinando qué personas tienen derecho a la indemnización;

"VI. La Junta de Conciliación y Arbitraje apreciará la relación de esposo, esposa, hijos y ascendientes, sin sujetarse a las pruebas legales que acrediten el matrimonio o parentesco, pero no podrá dejar de reconocer lo asentado en las actas del Registro Civil; y

"La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 188/2010, sostuvo que desde el Derecho Romano, la jurisdicción voluntaria ha sido considerada como un conjunto variado de actos y procedimientos que se realizan ante funcionarios judiciales. Dichos procedimientos tienen como característica común la ausencia de conflicto entre partes. Más recientemente se ha sostenido que la jurisdicción voluntaria es lo opuesto a la contenciosa, se ejerce a solicitud de una o por consentimiento de las dos partes, en un procedimiento en el que el litigio está ausente, a veces latente pero nunca presente.

"Así que, sostuvo la Primera Sala en cita, que la jurisdicción voluntaria podía definirse como la función que ejercen los Jueces, a solicitud de una o varias personas, en los casos especialmente previstos en la ley, que tiene como finalidad cooperar en el nacimiento de determinadas relaciones jurídicas, y, en consecuencia, las resoluciones que en ella recaen no reconocen derechos ni imponen prestaciones entre partes, en otras palabras, la característica primordial de la figura jurídica señalada, es la ausencia de controversia, o de parte contendiente.

"En términos del artículo 695 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, las diligencias de jurisdicción voluntaria comprenden todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez o del notario, sin que esté promovida ni se promueva controversia alguna. En los casos que intervengan menores, los mismos deberán estar representados en términos de la ley. Nunca se practicará diligencia alguna de jurisdicción voluntaria de que pueda resultar perjuicio a la Hacienda Pública. Las que se practiquen en contravención a lo dispuesto en ese artículo, no producirán efecto legal. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esa disposición.<sup>8</sup>

---

"VII. El pago hecho en cumplimiento de la resolución de la Junta de Conciliación y Arbitraje libera al patrón de responsabilidad. Las personas que se presenten a deducir sus derechos con posterioridad a la fecha en que se hubiese verificado el pago, sólo podrán deducir su acción en contra de los beneficiarios que lo recibieron".

<sup>8</sup> "Artículo 695. La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez o del notario, sin que esté promovida ni se promueva controversia alguna. En los casos que intervengan menores, los mismos deberán estar representados en términos de la ley.

"Nunca se practicará diligencia alguna de jurisdicción voluntaria de que pueda resultar perjuicio a la Hacienda Pública. Las que se practiquen en contravención a lo dispuesto en este artículo, no producirán efecto legal.

"El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición."

**"En estos casos el acto judicial no es jurisdiccional pues no hay partes en sentido estricto, ya que el peticionante o pretensor no pide nada contra nadie y por lo tanto no es contraparte de nadie. Además, tampoco hay controversia ya que si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio en procedimiento incidental, siempre que la oposición no se funde en la negativa del derecho del que promueve el negocio de jurisdicción voluntaria. En tal caso, se sustanciará el pleito conforme a los trámites establecidos para el juicio.<sup>9</sup>**

**"Las fracciones I y II del artículo 699-A del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, establecen:**

"Artículo 699-A. A elección del promovente, podrá tramitarse la jurisdicción voluntaria ante el Juez competente o ante notario público en los siguientes casos:

"I. Para justificar hechos y acreditar derechos;

"II. Para acreditar residencia, buena conducta, dependencia económica o el dominio de construcciones de mejora a un inmueble;'

"(el énfasis es propio).

**"Por tanto, con base en ese dispositivo legal se puede establecer que las copias certificadas de la resolución dictada en las diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Segundo Menor de Orizaba, Veracruz, tienen pleno valor probatorio en este juicio, al no existir prueba en contrario, para acreditar la dependencia económica del impetrante del amparo con su concubino \*\*\*\*\* (finado).**

**"Lo mismo sucede con las copias fotostáticas certificadas de la resolución de doce de diciembre de dos mil quince, dictada en las diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Segundo Menor de Orizaba, Veracruz, y de la resolución de once de febrero de dos mil dieciséis, pronunciada en el recurso de apelación \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Primera Instancia de la**

---

<sup>9</sup> Código de Procedimiento Civiles de Veracruz: "Artículo 698. Si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio en procedimiento incidental, siempre que la oposición no se funde en la negativa del derecho del que promueve el negocio de jurisdicción voluntaria. En tal caso, se sustanciará el pleito conforme a los trámites establecidos para el juicio."

ciudad en cita; interpuesto por \*\*\*\*\* contra lo decidido en las referidas diligencias de jurisdicción voluntaria \*\*\*\*\* , con las que se acreditó plenamente, en este juicio, al no existir ningún medio de convicción en contrario, que el aquí quejoso vivió en concubinato con \*\*\*\*\* , por más de trece años, desde el dos mil dos hasta la fecha del fallecimiento de éste, conviviendo bajo el mismo techo como pareja.

**"Esto, porque el concubinato constituye una unión de hecho, mientras que el matrimonio se gesta a partir de un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado.<sup>10</sup>**

**"Lo anterior implica que la configuración del concubinato no se encuentra sujeta a formalidades, por lo que la voluntad de las partes juega un papel mayormente determinante que en el propio matrimonio, máxime si se toma en cuenta que precisamente esta falta de formalidades juega –al menos presumiblemente– un papel fundamental en la decisión del individuo de optar por este modelo de familia como una determinación específica de su proyecto de vida.**

**"Así que esa situación de hecho es factible que se acredite a través de las diligencias de jurisdicción voluntaria, en este juicio, salvo prueba en contrario, pues el concubino no cuenta con ningún documento público que ampare su situación de pareja, pero que dentro del marco legal se reconoce como una de las formas para integrar la familia.**

---

<sup>10</sup> Décima Época. Registro digital: 2010270, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, materia civil, tesis 1a. CCCXVI/2015 (10a.), página 1646 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas» de título y subtítulo: "CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO. El concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos –durante y terminado el concubinato– y a su familia. Ahora, si bien es cierto que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, también lo es que, precisamente por las diferencias en su origen, existen distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, una de las cuales es la relativa a los regímenes patrimoniales imperantes en el matrimonio. Así, una de las razones para optar por el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio –o al menos, no todos–. Sin embargo, ello no implica obviar, por supuesto, que dicha unión de hecho, al tener la intención de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos."

**"En efecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Pleno del más Alto Tribunal del País precisó que el mandato constitucional establecido en el artículo 4o., no alude a un modelo familiar ideal tradicionalmente vinculado con el matrimonio: padre, madre e hijos biológicos. Por el contrario, la Constitución tutela a la familia entendida como 'realidad social', lo que significa que esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad. De ahí que, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmara en el diverso amparo directo en revisión 1905/2012, que el orden jurídico mexicano ha evolucionado 'hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable', lo cual significa que dicha estructura descansa sobre una base muy diversificada en la cual el matrimonio es sólo un elemento posible, pero no necesario.**

**"La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 597/2014, reconoció que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes, a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de la familia. Pero además, desde la perspectiva del derecho al libre desarrollo a la personalidad, debe reconocerse que dichas instituciones son equiparables, pues ambas son el resultado de la decisión autónoma de entrar en una relación personal permanente con otra persona, como una proyección específica del proyecto de vida de cada una de ellas.**

**"Por tanto, debe reconocerse que la decisión de comenzar un concubinato, permanecer en él o darlo por terminado –al igual que sucede con el matrimonio– forma parte de un plan de vida elegido de manera autónoma, de suerte que esta decisión entra dentro del ámbito de tutela del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde la voluntad de las partes se constituye como el elemento esencial.**

**"Es ilustrativa, a contrario sensu, la tesis 1a. XXXI/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>11</sup> que dice:**

---

<sup>11</sup> Décima Época. Registro digital: 2016483. Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, materia constitucional, tesis 1a. XXXI/2018 (10a.), página 1093 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas».

"CONCUBINATO. LA EXIGENCIA DE UNA DECLARACIÓN JUDICIAL PARA TENERLO POR CONCLUIDO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN EXCESIVA AL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que la decisión de comenzar un concubinato, permanecer en él o darlo por terminado, forma parte de un plan de vida elegido de manera autónoma por una persona, de suerte que cualquiera de estas decisiones entra en el ámbito de tutela del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad. Por tanto, exigir una declaración judicial como requisito necesario para darlo por terminado implica una restricción desproporcionada al derecho humano en comento, ya que dicha exigencia desplaza completamente la voluntad de los concubinos como el elemento esencial en la adopción de este modelo de familia, para ser sustituido por el reconocimiento y declaración del Estado a través de una autoridad judicial, condición que no se encuentra justificada ni siquiera en función de la protección del principio de seguridad jurídica, pues si bien la existencia de una declaración judicial que reconozca tal circunstancia se constituye como una prueba idónea a efecto de brindar certeza a las partes, lo cierto es que no es la única manera de satisfacer este principio, ya que nada impide que dicha terminación sea acreditada por otros medios de prueba, de ahí que elevar a rango de requisito necesario un elemento que únicamente constituye una prueba idónea, vuelve desproporcionada la medida y vulnera injustificadamente el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, tomando en cuenta que el concubinato es una unión de hecho cuya configuración no se encuentra sujeta a formalidades.'

**"Así que, las copias fotostáticas certificadas de las diligencias de jurisdicción voluntaria, como documentales públicas, en este juicio, tienen pleno valor probatorio para acreditar que el actor fue concubino y dependiente económico del finado \*\*\*\*\* , debido a que en autos no existe prueba en contrario; por tanto, la Junta responsable tendrá que pronunciarse respecto de la procedencia de las prestaciones reclamadas a la luz de la ley aplicable a cada una de ellas, pues demandó, entre otras cosas, que se le declarara beneficiario y el pago de una pensión de viudez al Instituto Mexicano del Seguro Social.**

**"Ello se insiste, porque en términos del artículo 695 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, las diligencias de jurisdicción voluntaria comprenden todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez o del notario, para que fiscalice, verifique o constituya una situación jurídica de trascendencia social en beneficio del o de los participantes, situación que se mantiene en tanto no cambien las circunstancias del**

**negocio que les dio origen y mientras no surja una cuestión litigiosa o controvertida.**

**"Lo que implica, que las diligencias de jurisdicción voluntaria, como documental pública, deben valorarse, mientras no haya controversia respecto de lo ahí establecido, cuestión que soslayó la Junta laboral.**

**"Sin que cobre aplicación al caso, la tesis I.3o.C.186 C sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,<sup>12</sup> que dice:**

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, DILIGENCIAS DE. NO SON APTAS PARA ACREDITAR UN DERECHO SUSTANTIVO COMO EL CONCUBINATO.—Las diligencias de jurisdicción voluntaria, si bien formalmente son actuaciones y por tanto documentales públicas con plena eficacia probatoria de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, son ineficaces para acreditar un derecho sustantivo como el estado de concubinato de un denunciante de una sucesión, porque no son capaces de sostener por sí mismas la legalidad definitiva de determinado acto, precisamente por ser susceptible de modificación o alteración, conforme al artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; de ahí que su firmeza sólo puede referirse a cuestiones de trámite, pero no puede establecerse que una diligencia de esa naturaleza sea idónea para fijar una situación jurídica y controvertible para decretar un derecho, ya que no puede producir efectos jurídicos definitivos la resolución derivada de la jurisdicción voluntaria y no contenciosa, sin hacer el llamamiento de persona alguna con interés contrario que pudiera rebatir lo solicitado y sin oposición para que se efectuara la controversia y definirla el juzgador."

**"Ello debido a que, por los razonamientos expuestos en la presente resolución este Tribunal no comparte el criterio ahí establecido.**

**"Atento a lo cual, se puede advertir que probablemente existe contradicción de criterios, ya que al resolverse cuestiones jurídicas respecto del valor probatorio de las diligencias de jurisdicción voluntaria, se adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes.**

---

<sup>12</sup> Novena Época. Registro digital: 191388. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia civil, tesis I.3o.C.186 C, página 1203.

**"Así, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II<sup>13</sup> y 227, fracción II,<sup>14</sup> de la Ley de Amparo, denúnciese la posible contradicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; al efecto remítase testimonio en forma electrónica en un DVD para los trámites y efectos legales a que haya lugar.**

**"En otro contexto, cabe destacar, que el actor para ser declarado beneficiario en términos del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo únicamente requiere demostrar que era concubino o bien dependía económicamente del finado.**

**"Además, la Junta debió analizar el pago de la pensión de viudez que el demandante le reclamó al Instituto Mexicano del Seguro Social y no sólo el tema de declaración de beneficiarios, como lo hizo en la resolución, en la que indicó:<sup>15</sup>**

**"(...)**

**"Esto, porque el laudo, como acto de naturaleza judicial o jurisdiccional, debe contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto, conforme al principio de congruencia establecido, entre otros, por el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo y al de exhaustividad que la obliga a dirimir todas las cuestiones litigiosas; asimismo, la función de decidir el derecho implica que el laudo debe emitirse en un solo acto, que contenga y dé respuesta a todos los puntos de la litis.**

<sup>13</sup> Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"[...]

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y [...]."

<sup>14</sup> Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"[...] II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

<sup>15</sup> Foja 132 vuelta del juicio laboral.

**"Es decir, los principios de exhaustividad y congruencia consisten en que las sentencias deben atender todos los planteamientos de la litis tal como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación, réplica y dúplica, en su caso; además de desarrollar su estructura de manera lógica, debiendo existir correspondencia entre el estudio y los puntos resolutivos.**

**"Ilustran la anterior idea, los siguientes criterios:**

**"CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA. EN QUE CONSISTE ESTE PRINCIPIO.—La congruencia significa conformidad en cuanto a extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes."<sup>16</sup>**

**"LAUDO, CONSIDERANDOS Y RESOLUTIVOS EN LOS. CONGRUENCIA.—El artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo establece el principio de congruencia que debe regir los laudos, según el cual éstos deben ser claros, precisos y acordes con la litis planteada; de ello se sigue que para determinar el alcance preciso del laudo, cuando exista contradicción entre lo considerado y lo resuelto, debe atenderse a los elementos fundamentales del fallo, constituidos por los razonamientos contenidos en los considerandos."<sup>17</sup>**

**"En esas condiciones, lo que procede es conceder la protección constitucional, para el efecto de que la Junta responsable:**

**"1) Deje insubsistente el laudo reclamado.**

**"2) Dicte otro, en el que, con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho proceda respecto de todas las prestaciones reclamadas, debiendo ponderar que con las diligencias de jurisdicción voluntaria aquí estudiadas, el actor acreditó tanto su calidad de concubino por trece años con el finado \*\*\*\*\* , como su dependencia económica."**

**Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* en sesión de seis de abril de dos mil, sostuvo en lo que importa las siguientes consideraciones:**

<sup>16</sup> Séptima Época. Tercera Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, enero-diciembre de 1987 y Apéndices, Cuarta Parte, página: 77.

<sup>17</sup> Séptima Época. Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, enero-diciembre de 1987 y Apéndices, Quinta Parte, página 39.

"(...)

"Por razón de método, se analiza el tercer agravio, el cual resulta infundado.

"En efecto, de las actuaciones judiciales que se tienen a la vista y concretamente de la sentencia reclamada, en lo que interesa, el Juez de Distrito del conocimiento, para declarar la ineficacia de las diligencias de jurisdicción voluntaria para acreditar el estado de concubino del denunciante de la intestamentaria \*\*\*\*\* con la actora de la sucesión, puntualizó lo siguiente:

"a) Que conforme al artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles, los asuntos dictados en jurisdicción voluntaria estaban sujetos a modificación, por lo que implícitamente presuponía que ese tipo de diligencias no eran aptas para demostrar el concubinato.

"b) Que por no haberse pronunciado la jurisdicción voluntaria en un procedimiento contencioso, no adquiriría la categoría de cosa juzgada, porque no se le daba oportunidad a los terceros interesados para el ejercicio de sus derechos de contradicción, motivando razonadamente sus consideraciones sobre la naturaleza de la diligencia de jurisdicción voluntaria.

"De lo anterior, el recurrente sólo combate la primera consideración alegando incorrecta interpretación del artículo 897 del Código de Procedimientos Civiles, empero nada combate acerca de las consideraciones del Juez de Distrito en el sentido de que, no podía constituir cosa juzgada, una diligencia de jurisdicción voluntaria por no tratarse de un procedimiento contencioso ante la falta de llamamiento de terceros interesados para el ejercicio de sus derechos de contradicción.

"Consideración esta última que es capaz de sostenerse por sí misma y, por ello, es que el recurrente debió combatirla, precisamente para que este tribunal estuviera en oportunidad legal de resolver lo conducente, ya que por no hacerse así, debe quedar intocada esa consideración en el sentido de que la jurisdicción voluntaria no es apta para reconocer derechos hereditarios en el carácter de concubino con que se ostenta, por no acontecer la figura de la cosa juzgada, al no tratarse de un procedimiento contencioso.

**"Apoya a lo anterior, la jurisprudencia número 28, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 18 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1937-1995, Tomo VI, materia común, Séptima Época, que dice: 'AGRAVIOS EN LA REVISION. DEBEN ATACAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.—Cuando son varias las consideraciones que sustenta la sentencia impugnada y en los agravios sólo se combaten algunas de ellas, los mismos resultan ineficaces para conducir a su revocación o modificación, tomando en cuenta que, para ese efecto, deben destruirse todos los argumentos del Juez de Distrito.'**

**"A mayor claridad, es legal la consideración del Juez de Distrito del conocimiento, ya que el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles dispone, en lo que interesa, que las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en la sentencia interlocutoria o en la definitiva, que las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de jurisdicción voluntaria pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afecten al ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente.**

**"Atento a lo anterior, tal y como lo consideró el juzgador de amparo, se puede observar que la misma (sic) sin hacer distinción de algún procedimiento de jurisdicción voluntaria, establece que puede alterarse y modificarse y, ante ello, no son aptas para acreditar en un juicio sucesorio como prueba contundente el concubinato que pretende el quejoso.**

**"Por ello, si una resolución dictada en jurisdicción voluntaria no es capaz de sostener por sí misma la legalidad definitiva de determinado acto, precisamente por ser susceptible de modificación o alteración, su medio de prueba se reduce a un mero indicio del que al plantearse el contradictorio, en su caso, debe adminicularse con otras pruebas, como la testimonial, que valoró el Juez de Distrito y que tampoco consideró relevante para que se acreditará el concubinato que dijo tener el quejoso con la *de cuius* como base para acreditar su carácter de heredero; cuestión que además su valoración no se encuentra combatida en los agravios que se expresan al respecto.**

**"Las actuaciones de jurisdicción voluntaria formalmente son una actuación y por tanto documento público, de modo que hace prueba plena respecto de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, pero no puede demostrar derechos sustantivos.**

**"Ahora bien, el artículo 897 del Código de Procedimientos Civiles a que se refiere el recurrente, dispone:** 'El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare sin sujeción estricta a los términos y formas establecidas respecto de la jurisdicción contenciosa. No se comprenden en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra de los que no se hubiere interpuesto recurso alguno, a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción'.

**"La intelección del anterior precepto, en que pretende apoyarse el recurrente, en su segundo párrafo, no puede sostenerse en la forma propuesta y deducirse que su caso está comprendido en la primera parte del precepto y, que por ello, son definitivas las diligencias que trataron de probar el concubinato porque dicha firmeza se refiere a cuestiones de trámite (una notificación por ejemplo o un proveído que contenga alguna inexactitud). Empero, en la especie no puede establecerse que la diligencia aludida sea la idónea para fijar una situación jurídica incontrovertible para decretar un derecho, ya que no puede producir efectos jurídicos definitivos la resolución derivada de la jurisdicción voluntaria y no contenciosa, sin hacer el llamamiento de persona alguna con interés en el juicio intestamentario que pudiera rebatir solicitando en su escrito respectivo y sin oposición a la testimonial para que se pudiera efectuar la controversia y definirla el Juez con su potestad. Por lo que en tal virtud esa diligencia de jurisdicción voluntaria como la que presentó el quejoso para destacar su estado de concubino con el *de cujus*, que al poderse modificar o alterar, no es para acreditar en forma contundente esa situación, sino, como ya se dijo, de mero indicio que debió ser corroborado con otras pruebas en la contienda judicial (...)"**.

**Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien al fallar el amparo directo \*\*\*\*\* en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, consideró lo siguiente respecto al punto de contradicción:

**"Por otro lado, en una parte de su tercer concepto de violación, las peticionarias de la protección constitucional aducen que la responsable de manera ilegal otorgó valor probatorio a las diligencias de jurisdicción voluntaria que exhibió la tercera interesada \*\*\*\*\* para tener por acreditado el concubinato entre ésta y el *de cujus* \*\*\*\*\* , sin tomar en cuenta que estas documentales no merecían eficacia probatoria plena, ya que fueron realizadas de manera unilateral por \*\*\*\*\* , en la que no tuvieron intervención, no obstante que tenía conocimiento de su existencia.**

**"Es sustancialmente fundado el anterior motivo de inconformidad.**

**"Se califica de esta manera, porque de las constancias que integran el expediente laboral \*\*\*\*\* del índice de la Junta Especial Número Ocho Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, se desprende que la aquí tercera interesada \*\*\*\*\* , por propio derecho y en representación de la menor de edad \*\*\*\*\* , demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social, el reconocimiento como beneficiarias de los derechos laborales del trabajador fallecido \*\*\*\*\* en su calidad de concubina e hija respectivamente, y como consecuencia, el otorgamiento de una pensión de viudez y orfandad.**

**"Asimismo, reclamó del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el pago de \*\*\*\*\* (\$\*\*\*\*\*), por concepto de ayuda de fondo sindical de conformidad con el Reglamento del Fondo de Ayuda Sindical para Defunción o Incapacidad Total Permanente; y el pago de \*\*\*\*\* (\$\*\*\*\*\*), por concepto de mutualidad.**

**"Prevía la celebración de la audiencia de ley, se apersonó a juicio \*\*\*\*\* por propio derecho y en representación de su menor hija \*\*\*\*\* , y demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social, el reconocimiento de \*\*\*\*\* como la única beneficiaria del trabajador fallecido \*\*\*\*\* en su calidad de concubina; así como el reconocimiento de beneficiaria a \*\*\*\*\* , en su calidad de hija del difunto; y en consecuencia, el pago de una pensión de viudez y orfandad correspondientes.**

**"Del mismo modo, reclamó del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, el pago de \*\*\*\*\* (\$\*\*\*\*\*), por concepto de 'ayuda de fondo sindical' de conformidad con el Reglamento del Fondo de Ayuda Sindical para Defunción o Incapacidad Total Permanente; y el pago de \*\*\*\*\* (\$\*\*\*\*\*) por concepto de mutualidad.**

**"Seguido el juicio en sus trámites legales, el once de mayo de dos mil dieciocho, la Junta responsable dictó el laudo ahora combatido, en el que condenó a los demandados al pago de la pensión de viudez y prestaciones inherentes reclamadas por la accionante \*\*\*\*\* , sobre la consideración de que con las copias certificadas del acta de defunción de \*\*\*\*\*; acta de nacimiento de \*\*\*\*\* y el juicio de jurisdicción voluntaria tramitado ante el Juzgado Trigésimo Quinto de lo**

Familiar de la Ciudad de México, acreditó que vivió en concubinato con el ahora extinto \*\*\*\*\*.

"Determinación de la responsable que es ilegal, porque como bien lo señalan las quejas, fue indebido que la Junta del conocimiento concediera eficacia probatoria plena a la documental consistente en la resolución de jurisdicción voluntaria emitida por el Juez Trigésimo Quinto de lo Familiar del entonces Distrito Federal, dentro del expediente \*\*\*\*\* , que aportó la accionante \*\*\*\*\* , para acreditar el concubinato con el ahora *de cujus* \*\*\*\*\*.

"Se estima lo anterior, porque las diligencias de jurisdicción voluntaria en el particular no son eficaces para acreditar el estado de concubinato oponible al de la ahora quejosa; ya que se tramitaron unilateralmente por la parte interesada sin la intervención de quien pudiera tener derechos opuestos, como ocurre en el caso que nos ocupa; es decir, la naturaleza de la jurisdicción voluntaria no es contundente para fijar una situación jurídica como lo es la figura del concubinato de que se trata, pues no hay litis y su resolución no produce efectos jurídicos definitivos, como sí lo hace el juicio laboral del que emana el acto reclamado, por ser contencioso, precisamente porque en aquél no hay llamamiento de persona alguna con interés contrario que pudiera rebatir lo solicitado y, por ende, no pueden ser aptas para sostener por sí mismas la legalidad definitiva de un determinado acto.

"Por estas consideraciones es que este Tribunal Colegiado comparte el criterio sostenido en la tesis I.3o.C.186 C, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la página 1023, del Tomo XII, agosto de 2000 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que citan las quejas en apoyo a sus conceptos de violación, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, DILIGENCIAS DE. NO SON APTAS PARA ACREDITAR UN DERECHO SUSTANTIVO COMO EL CONCUBINATO.—Las diligencias de jurisdicción voluntaria, si bien formalmente son actuaciones y por tanto documentales públicas con plena eficacia probatoria de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, son ineficaces para acreditar un derecho sustantivo como el estado de concubinato de un denunciante de una sucesión, porque no son capaces de sostener por sí mismas la legalidad definitiva de determinado acto, precisamente por ser susceptible de modificación o alteración, conforme al artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; de ahí que su firmeza sólo puede referirse a cuestiones de trámite,

pero no puede establecerse que una diligencia de esa naturaleza sea idónea para fijar una situación jurídica y controvertible para decretar un derecho, ya que no puede producir efectos jurídicos definitivos la resolución derivada de la jurisdicción voluntaria y no contenciosa, sin hacer el llamamiento de persona alguna con interés contrario que pudiera rebatir lo solicitado y sin oposición para que se efectuara la controversia y definirla el juzgador.'

**"De donde se sigue que si en dicho juicio de jurisdicción voluntaria sólo intervino la accionante \*\*\*\*\* , entonces, la Junta del conocimiento no estaba en condiciones de otorgarle valor probatorio pleno; ya que de su contenido no se advierte que las actoras aquí quejasas hubieran tenido participación en la misma; ni oportunidad de controvertir el derecho ventilado en ese procedimiento que instauró voluntariamente la accionante aquí tercera interesada, lo que impidió que el órgano jurisdiccional, ante el que se llevó a cabo, tuviera conocimiento de la existencia de un conflicto de intereses; porque de haber sido el caso, hubiera suspendido dicho trámite, dejando a salvo los derechos de la promovente, como lo impone la jurisprudencia 1a./J. 117/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en la página 228, Tomo XXXIII, enero de 2011, de rubro y texto siguientes:**

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. ANTE LA OPOSICIÓN DE PARTE LEGÍTIMA DEBE DARSE POR CONCLUIDO EL PROCEDIMIENTO DEJANDO A SALVO LOS DERECHOS DEL PROMOVENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 882 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE HIDALGO).—Conforme al citado precepto, cuando en un procedimiento de jurisdicción voluntaria se presenta oposición de parte legítima, pueden ocurrir dos hipótesis: 1) si la oposición no se funda en la negativa del derecho, se seguirá el procedimiento sumario; y, 2) si la oposición se funda en la negativa del derecho, se sustanciará con los trámites establecidos para el juicio que corresponda. Lo anterior debe entenderse en el sentido de que, si estando ya promovidas las diligencias de jurisdicción voluntaria se presenta oposición de parte legítima, en ese momento debe darse por concluido el procedimiento, sin considerar que se transforme en contencioso, ni que automáticamente deba tramitarse conforme a las reglas de un verdadero juicio. Por tanto, el artículo 882 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Hidalgo debe interpretarse en el sentido de que al presentarse oposición de parte legítima, el procedimiento de jurisdicción voluntaria debe darse por concluido, dejando a salvo los derechos del promovente, sin mayor trámite y sin algún otro acto procesal, salvo la declaratoria del órgano jurisdiccional en el sentido de que

dentro del procedimiento de jurisdicción voluntaria se presentó oposición de parte legítima, motivo suficiente para concluirlo.'

**"En estas condiciones, es evidente que el único valor que podía otorgar la responsable a dichas documentales no podía ser más que indiciario; puesto que, para que alcanzaran valor probatorio pleno, la actora \*\*\*\*\*, debió aportar otros elementos de convicción para que administrados con esta probanza, quedara plenamente acreditado el concubinato que aseveró sostuvo con el difunto trabajador \*\*\*\*\*, lo que no hizo.**

**"Efectivamente, del expediente laboral \*\*\*\*\* de donde emana el acto reclamado, se desprende que para acreditar sus pretensiones, la accionante aquí tercera interesada \*\*\*\*\*, ofreció las siguientes pruebas:**

"1. La Documental consistente en:

"a) Copia certificada del acta de defunción con fecha de registro 23 de febrero de 2012, expedida por el C. Juez de la Oficina Central del Registro Civil del Distrito Federal el día 18 de junio de 2014, prueba que se relaciona con todos y cada uno de los hechos de mi demanda y lo que pretendo acreditar es el fallecimiento del mismo.

"b) Una copia fotostática de las cláusulas 38, 47, 63 bis, 74, 85, 90, 107, 144 y 152 del contrato colectivo de trabajo bienio 2009-2011 ...

"c) Una copia fotostática del Régimen de Jubilaciones y Pensiones ...

"d) Una copia fotostática del Reglamento Interior de Trabajo de los artículos 91 y 93 ...

"e) Copia fotostática del Reglamento de fondo de ayuda sindical ...

"f) Copias certificadas de fecha 28 de febrero de 2014, constante de 77 fojas y vuelta del expediente \*\*\*\*\*, juicio de jurisdicción voluntaria ...

"2. La instrumental pública de actuaciones ...

"3. La presuncional legal y humana ...'.

**"(Fojas ciento dieciséis –116– a ciento dieciocho –118–).**

"Probanzas con las que no demostró el concubinato pretendido, porque además de las copias certificadas del juicio de jurisdicción voluntaria antes referidas, la aquí tercera interesada \*\*\*\*\* , ofreció las documentales relativas a las copias fotostáticas de diversas cláusulas del contrato colectivo de trabajo; artículos del Régimen de Jubilaciones y Pensiones; del Reglamento Interior de Trabajo y del Reglamento de Fondo de Ayuda Sindical, las que resultan ineficaces para demostrar el concubinato; ya que sólo se contienen las condiciones y disposiciones particulares a que están sujetos los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"En cuanto a la copia certificada del acta de defunción de \*\*\*\*\* , esta sólo es eficaz para demostrar su deceso, pero no para acreditar el vínculo concubinario que pretendió la promovente.

"Ahora, en cuanto al acta de nacimiento que exhibió de la entonces menor de edad \*\*\*\*\* , esta es ineficaz para demostrar el concubinato; porque de su contenido se desprende como progenitora a la diversa actora \*\*\*\*\* y como progenitor a \*\*\*\*\* hoy extinto; por ende, no podía reportarle ningún beneficio.

"En estas condiciones, es evidente que por sí solas las diligencias de jurisdicción voluntaria que exhibió la también actora \*\*\*\*\* resultaron ineficaces para tener por demostrado el concubinato que pretendió con el ahora difunto \*\*\*\*\*; puesto que como quedó evidenciado, estas diligencias no son decisivas para decretar un derecho, en razón de que deriva de un juicio voluntario y unilateral y no contencioso, en el que no se hizo un llamamiento a la persona o personas que pudieran tener un interés contrario y el derecho a rebatir lo solicitado a fin de que se suscitara la controversia; por lo que al no haberlo considerado así la autoridad del conocimiento, es claro que emitió un laudo ilegal.

"Esto, porque el artículo 14 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, dispone:

"Artículo 14. A la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado, se otorgarán a sus beneficiarios, en su caso, conforme a lo dispuesto en este Régimen, las prestaciones siguientes:

"I. Pensión de viudez;

"II. Pensión de orfandad;

"Estas pensiones se concederán conforme a la Tabla «B» del Artículo 4, cuando se trate de la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado. En los casos de un riesgo de trabajo se aplicará la Tabla «C» del propio artículo 4.

"Para tal fin se establecen las normas siguientes:

"a) Viudez. La pensión para la viuda, viudo, concubina o concubinario, se otorgará bajo las siguientes reglas:

"A la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado, será el equivalente al 90% (noventa por ciento) de la que le hubiere correspondido a éstos conforme a la tabla respectiva del artículo 4 del Régimen. En caso de que existan más de 2 huérfanos el porcentaje se disminuirá al 40% (cuarenta por ciento).

"Tendrá derecho a recibir la pensión de viudez, el viudo o concubinario siempre y cuando se acredite que se encuentra totalmente incapacitado y que dependía económicamente de la trabajadora, la jubilada o la pensionada.

"A falta de esposa o esposo, tendrá derecho a recibir la pensión, la persona con quien vivió el trabajador, jubilado o pensionado, como si fuera su esposo o esposa, durante los últimos cinco años que precedieron a la muerte o con la persona que tuviere hijos, siempre que ambos hubieren permanecido libres de matrimonio durante el concubinato; en el supuesto de que tengan dos o más concubinas o concubinarios, en ningún caso tendrán derecho a la pensión.

"El derecho a la pensión de viudez se pierde en los casos previstos en el artículo 154 de la Ley del Seguro Social.

"El derecho al goce de la pensión de viudez comenzará el día del fallecimiento de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado y cesará con la muerte del beneficiario. Al contraer matrimonio el pensionado por viudez, podrá optar porque se le entregue una suma equivalente a tres anualidades de la pensión o continuar con el disfrute de esta última.

"Al finiquitarse la pensión de viudez, se extinguen todos los derechos derivados de la misma;

"b) Orfandad. A los hijos de los trabajadores, de los jubilados o pensionados, menores de 16 años o hasta los 25 si se encuentran estudiando, se les otorgará a cada uno, una pensión equivalente al 20% (veinte por ciento) de la que le correspondería al trabajador en activo, al jubilado o al pensionado, conforme a las tablas B o C del artículo 4 del Régimen.

"El huérfano mayor de 16 años que no pueda mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, física o psíquica, percibirá la pensión en tanto no desaparezca la incapacidad que padece.

"Al huérfano que lo fuera de padre y madre se le otorgará una pensión del 50% (cincuenta por ciento). Si al momento de iniciarse la prestación al huérfano, lo es de madre o padre y posteriormente fallece el otro progenitor, la cuantía de la pensión se incrementará al 50% (cincuenta por ciento) a partir de la fecha de la muerte del ascendiente.

"El derecho al disfrute de la pensión de orfandad comenzará desde el día del fallecimiento del trabajador, del jubilado o del pensionado y terminará con la muerte del beneficiario o cuando éste cumpla 16 años de edad o 25 si se encontraba estudiando. Con la última mensualidad, se le entregará al huérfano un pago finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión;

"(...)’.

**"(Lo resaltado en negritas es propio).**

**"De donde se advierte que para tener derecho a la pensión de viudez, en el caso concreto, la aquí tercera interesada \*\*\*\*\* debió acreditar ser concubina del extinto trabajador; ya sea por:**

**"a) Haber vivido con el extinto trabajador durante los últimos cinco (5) años que precedieron a la muerte como si fueran esposos; o,**

**"b) Haber tenido hijos con el extinto pensionado, siempre y cuando ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.**

**"Y, esto no quedó demostrado en el juicio laboral, ya que aparte de que la jurisdicción voluntaria no fue suficiente para demostrar el vínculo de concubinato entre la actora y el trabajador extinto –como ya quedó expuesto–, no hay prueba alguna que demuestre que la accionante hubiera vivido con el difunto durante los últimos cinco años que**

precedieron al deceso o que hubiera tenido hijos con el *de cujus*; pues al contrario, del acta de nacimiento que exhibió a nombre de \*\*\*\*\* , se desprende como progenitora la diversa actora \*\*\*\*\*; de ahí que la decisión de la responsable sea ilegal, como bien lo aducen las quejas.

"En otra parte, en su segundo concepto de violación, las peticionarias del amparo aducen que el laudo combatido es ilegal y violatorio del artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, porque al emitirlo, la responsable sólo hizo mención del acta de nacimiento de \*\*\*\*\* , pero sin indicar el valor probatorio que ésta merecía, no obstante que es una documental pública que no fue objetada por las demandadas, y por ende, merecía eficacia probatoria plena, para tener por demostrado el vínculo directo entre esta menor de edad y el de 'cujus' \*\*\*\*\* .

"Asimismo, alegan las quejas que tampoco indicó el valor probatorio que merecía la prueba testimonial que ofrecieron a cargo de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; ya que estos testimonios relacionados con el acta de nacimiento de su menor hija \*\*\*\*\* , se acreditó que \*\*\*\*\* fue concubina del difunto trabajador \*\*\*\*\*; por lo que al no haberlo considerado así la autoridad del conocimiento, causó perjuicios a sus derechos fundamentales.

**"Son fundados los anteriores motivos de inconformidad.**

**"Se califican de esta manera porque efectivamente, del laudo reclamado se aprecia que la Junta del conocimiento, en relación al acta de nacimiento de la entonces menor de edad \*\*\*\*\* , la Junta sólo sostuvo lo siguiente:** 'La tercera interesada \*\*\*\*\* , ofreció pruebas en términos de un escrito que obra a fojas 86 a 89, siendo las siguientes: (...) acta de nacimiento de la menor \*\*\*\*\* con fecha de registro 17/08/98 (foja 90), de donde se desprende que la menor nació el 11 de junio de 1998, por lo que a la fecha del fallecimiento del extinto 2012 (sic) contaba con 14 años de edad...'; **esto es, sólo hizo mención de esa probanza, pero sin indicar al valor probatorio que merecía esta documental, como lo impone el numeral 841 de la ley laboral que dispone:**

"Artículo 841. Las sentencias se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero los tribunales están obligados a estudiar pormenorizadamente las rendidas, haciendo la valo-

ración de las mismas. Asimismo, expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyan. '.

**"Lo que era necesario, si se toma en cuenta que de esa acta de nacimiento se desprende como progenitores de \*\*\*\*\* , la promovente \*\*\*\*\* y el hoy extinto pensionado \*\*\*\*\*; y, por ende, si esta documental solo fue objetada en términos generales por los demandados en la audiencia de pruebas; entonces, es evidente que merecía eficacia probatoria plena para acreditar ese extremo.**

**"Lo mismo ocurre respecto de la prueba testimonial que ofrecieron las accionantes a cargo de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , ya que del laudo reclamado se desprende que en relación a esta probanza la responsable sólo indicó: '...testimonial a cargo de los CC. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , desahogada a fojas 330 a 332. (...)' ; esto es, la Junta sólo se limitó a enunciarla pero sin indicar el valor probatorio que merecía, con lo que infringió en perjuicio de las quejas sus derechos fundamentales, máxime porque del testimonio del citado ateste \*\*\*\*\* , se desprende lo siguiente:**

**"Presente en este acto, comparece el c. \*\*\*\*\* (...) a quien se le apercibe de las penas en que incurren los falsos declarantes ante la autoridad superior, y quien dirá si sabe y le consta a las preguntas formuladas por el tercero interesado.**

"(...)

"P1. QUE DIGA EL TESTIGO SI CONOCIÓ AL DIFUNTO \*\*\*\*\* ,

"R. Sí lo conocí, prácticamente de toda su vida, ya que lo conocí (sic) que iba en la secundaria él

"(...)

"P5. QUE DIGA EL TESTIGO CON QUIÉN VIVÍA \*\*\*\*\* ,

"R. Con la doctora \*\*\*\*\* ,

"(...)

"P7. QUE DIGA EL TESTIGO POR QUÉ CONOCE A LA DOCTORA \*\*\*\*\* ,

"R. Porque es mi cuñada, ya que lleva (sic) casado con la profesora \*\*\*\*\* años, por lo cual conozco de que ella vive o vivió con el doctor \*\*\*\*\* y procrearon una hija de nombre \*\*\*\*\*.

"P8. QUE DIGA EL TESTIGO LA RAZÓN DE SU DICHO.

"R. Ya que a lo largo de mi vida conviví con la familia \*\*\*\*\* , llevando una vida feliz'.

**"(fojas 330 vuelta y 331).**

"Asimismo, del testimonio de \*\*\*\*\* , se desprende:

"P1. QUE DIGA EL TESTIGO (SIC) CONOCE A \*\*\*\*\* .

"R. Sí, lo conocí desde hace 46 años.

"P2. QUE DIGA EL TESTIGO POR QUÉ CONOCE A \*\*\*\*\* .

"R. Por la relación que llevaba con P\*\*\*\*\* , por eso lo conocí.

"P3. QUE DIGA EL TESTIGO SI DE ESA RELACIÓN QUE MENCIONA PROCREARON HIJOS.

"R. Sí, procrearon una hija que se llama \*\*\*\*\* , aclaro, que el nombre correcto es \*\*\*\*\* , la cual ahí él mantenía a la niña y a su mamá a la \*\*\*\*\* .

"P4. QUE LA TESTIGO (SIC) LA RAZÓN DE SU DICHO.

"R. Porque los conozco desde hace muchos años, llevaban una relación, que esa relación se fue formalizando durante tiempos más adelante formaron un matrimonio en el cual nació \*\*\*\*\*'.

**"(fojas 331 vuelta y 332).**

**"Testimonios que merecían eficacia probatoria toda vez que los citados atestes fueron uniformes y congruentes en sus declaraciones; además de que manifestaron tener amistad con las accionantes, lo que lleva a concluir que precisamente por esa condición, les puede constar la existencia del vínculo concubinario, y por ello, son quienes a través de**

la convivencia o cercanía durante determinado tiempo, pueden tener el conocimiento cierto de su existencia, así como de su duración; declaraciones que administradas con el acta de nacimiento de la entonces menor de edad \*\*\*\*\* , se demostró que \*\*\*\*\* , fue concubina del ahora extinto \*\*\*\*\* .

**"Acorde con lo expuesto y a lo preceptuado en el numeral 14 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, transcrita en párrafos procedentes, cuyo contenido es idéntico a lo establecido en el artículo 130 de la Ley del Seguro Social vigente, que establece en lo conducente: 'A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato... La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez'; establece dos hipótesis para que la concubina tenga derecho a la pensión de viudez, a saber: a) Haber vivido con el finado durante los últimos cinco (5) años que precedieron a su muerte como si fueran esposos; y, b) Haber tenido hijos de aquél, siempre y cuando ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.**

**"En consecuencia, es claro que en el caso que nos ocupa la actora se ubicó en la segunda hipótesis antes referida, relativa a haber procreado hijo con el ahora finado; ya que como se vio en párrafos que anteceden, este extremo se demostró mediante la copia certificada del acta de nacimiento de la entonces menor de edad \*\*\*\*\* , y en cuanto a que ambos permanecieron libres de matrimonio, este hecho debe tenerse por cierto, dado que en autos no obran pruebas que demuestren lo contrario; aunado a que este aspecto no fue un hecho controvertido; de ahí que, al no advertirlo así la autoridad de trabajo, emitió un laudo violatorio de los derechos fundamentales de las quejas.**

**"En estas condiciones, al resultar fundados los anteriores motivos de inconformidad, y dados los efectos por el que se concederá el amparo a las quejas, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación que formulan, en las que impugnan las testimoniales contenidas en las diligencias de jurisdicción voluntaria; respecto de la supuesta falta de personalidad de la tercero interesada \*\*\*\*\* , del desistimiento de la demanda que hizo esta persona de la entonces**

menor de edad \*\*\*\*\*; y de la ilegalidad que a juicio de las accionantes incurrió la responsable al fijar las convocatorias respectivas; de manera que la responsable tendrá que dejar insubsistente el laudo reclamado, y tendrá que dictar otro en el que deberá tener por demostrado el concubinato reclamado por las accionantes y resolver lo conducente.

**"Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia 3, emitida por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 8, Informes 1982, parte II, Séptima Época, cuyos rubro y texto es el siguiente: (sic)**

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.—Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."

**"En consecuencia, al ser el laudo reclamado violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que procede es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la Junta responsable lo deje insubsistente y, en su lugar, dicte otro en el que prescinda de considerar que con las diligencias de jurisdicción voluntaria que exhibió la actora \*\*\*\*\* , demostró el concubinato con el *de cujus*; y otorgue valor probatorio al acta de nacimiento de la entonces menor de edad \*\*\*\*\* y las testimoniales de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , para tener por demostrado el concubinato con la diversa accionante \*\*\*\*\* , y resuelva lo que en derecho corresponda respecto de la pensión de viudez y orfandad reclamadas."**

**Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien al fallar el amparo directo \*\*\*\*\* en sesión de veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, estimó lo siguiente:

**"SEXTO.—Es fundado y suficiente para conceder el amparo uno de los conceptos de violación planteados por la apoderada del instituto quejoso.**

**"El impugnante en el primero y segundo (sic) sostiene que en el acto reclamado se violan sus derechos fundamentales, porque le condena al pago de la pensión de viudez, sin analizar las excepciones y defen-**

sas opuestas, en relación a que no se acreditó la existencia del supuesto concubinato entre la reclamante y el pensionado, ni con la documental pública en copias certificadas de las diligencias de jurisdicción voluntaria, porque en su apreciación son actuaciones sin eficacia probatoria pues no se realizan actos jurisdiccionales puesto que no existe controversia y sólo sirven para acreditar hechos mas no para constituir derechos.

"En efecto, aplica la calificativa previamente establecida al argumento expuesto por el quejoso, pues opuesto a lo determinado en el laudo reclamado, la aquí tercero interesada no demostró sin lugar a dudas el derecho que le asiste para ser beneficiaria de la pensión de viudez que reclamó en el juicio laboral, pues no acreditó la existencia de la relación de concubinato que dijo haber sostenido con el extinto pensionado en la cual sustentó su pretensión.

"Para sostener lo contrario, la autoridad responsable partió de un incorrecto análisis de los elementos integradores de la referida acción, al considerar acreditada la existencia del concubinato en cuestión, asimismo realizó una deficiente valoración probatoria, pues, otorgó a los elementos de convicción aportados por la actora laboral un alcance probatorio distinto del que tienen en realidad.

"Así es, en el caso es importante establecer que previo a la tramitación del juicio laboral del que deriva el laudo que se revisa, la eventual relación de concubinato aducida por la aquí tercero interesada con el *de cujus* debió acreditarse necesariamente a través de un juicio contencioso autónomo, trámite judicial que, sin embargo, no se llevó a cabo, situación que, por sí sola, resta cualquier valor indiciario a las diligencias de jurisdicción voluntaria exhibidas por la accionante en el juicio de origen, tramitadas como expediente \*\*\*\*\* , ante el Juzgado Trigésimo Séptimo de lo Familiar del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), dado que esa no es la vía establecida por la autoridad judicial para acreditar el extremo en cuestión, situación que no fue ponderada por la resolutora de origen.

"A mayor abundamiento, debe decirse que las referidas diligencias de jurisdicción voluntaria no constituyen cosa juzgada ni resultan aptas para acreditar derechos sustantivos, debido a que se tramitan de manera unilateral por el interesado, sin la intervención de quien pudiera tener derechos opuestos.

**"Al caso, resulta orientador por las razones que informa el criterio sostenido por la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis consultable en la página 1669, del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXI, materia laboral, registro digital: 368267, de rubro y texto:**

"DEPENDENCIA ECONÓMICA, LA PRUEBA DE LA, PUEDE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.—Independientemente de la eficacia que por sí mismos puedan tener los diversos medios probatorios, para que sean tomados en consideración por las Juntas, es preciso que se ofrezcan y rindan conforme a la ley, y si trató de demostrar la quejosa su dependencia económica respecto del trabajador fallecido, con unas diligencias en jurisdicción voluntaria practicadas ante un Juez de lo civil, en las que se recibieron las declaraciones de varias personas carecen de todo valor probatorio, por no haber sido rendidas ante la Junta que conoció del conflicto y con intervención de la contraparte, a fin de que pudiera formular a dichos testigos las preguntas procedentes.'

**"Asimismo, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada I.3o.C.186 C, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, materia civil, en la página 1203, que dice:**

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, DILIGENCIAS DE. NO SON APTAS PARA ACREDITAR UN DERECHO SUSTANTIVO COMO EL CONCUBINATO.—Las diligencias de jurisdicción voluntaria, si bien formalmente son actuaciones y por tanto documentales públicas con plena eficacia probatoria de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, son ineficaces para acreditar un derecho sustantivo como el estado de concubinato de un denunciante de una sucesión, porque no son capaces de sostener por sí mismas la legalidad definitiva de determinado acto, precisamente por ser susceptible de modificación o alteración, conforme al artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; de ahí que su firmeza sólo puede referirse a cuestiones de trámite, pero no puede establecerse que una diligencia de esa naturaleza sea idónea para fijar una situación jurídica y controvertible para decretar un derecho, ya que no puede producir efectos jurídicos definitivos la resolución derivada de la jurisdicción voluntaria y no contenciosa, sin hacer el llamamiento de persona alguna con interés contrario que pudiera rebatir lo solicitado y sin oposición para que se efectuara la controversia y definirla el juzgador.'

**"En tanto que del acta de defunción sometida al conocimiento de la responsable su eficacia se limita exclusivamente a acreditar el hecho registrado que ahí se hace constar, en este caso, el deceso de \*\*\*\*\* , sin que en tal documental se asiente al menos en forma indiciaria la clase de vínculo que supuestamente unía al fallecido con la aquí tercero interesada, pues al margen de ello, la relación de concubinato implica la convivencia de los involucrados durante un lapso prolongado en un domicilio común, lo cual no quedó demostrado en la especie con elementos de convicción aptos y eficientes, como podría ser la prueba testimonial desahogada durante el procedimiento laboral, pues constituye la prueba idónea para demostrar la unión de que se trata, la cual, sin embargo, no fue desahogada, al menos en el juicio de origen, sino sólo a través de las diligencias de jurisdicción voluntaria.**

**"Tiene aplicación al caso el criterio sustentado por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LX, Quinta Parte, Sexta Época, en la página 70, que dice:**

**"REGISTRO CIVIL, LAS ACTAS DEL, SÓLO DEMUESTRAN EL ACTO REGISTRADO.—Las actas del Registro Civil hacen prueba plena respecto al acto en ellas consignado y no a las circunstancias concurrentes que no son otra cosa sino manifestaciones de la persona que registra la defunción o cualquiera de los actos que deben anotarse en el Registro Civil; y, así, dichas actas sólo demuestran el acto registrado.'**

**Asimismo, se comparten las consideraciones que la orientan contenidas en la tesis I.10o.C.67 C, sustentada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, diciembre 2008, Novena Época, en la página 986, que dice:**

**"CONCUBINATO. EL ELEMENTO RELATIVO A LA VIDA EN COMÚN DE LOS CONCUBINARIOS, REQUIERE LA DEMOSTRACIÓN PLENA SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DOMICILIO.—El artículo 291 Bis del Código Civil para el Distrito Federal, en su primer párrafo, establece que la concubina y el concubinario tienen derechos y obligaciones recíprocos, siempre que, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, hayan vivido en común en forma constante y permanente por un periodo mínimo de dos años que precedan inmediatamente a la generación de derechos y obligaciones a los que alude el capítulo correspondiente; de lo cual puede observarse que, por disposición expresa del legislador local, el concubinato constituye esencialmente una institución de derecho análoga al matrimonio, al relacionarse con la vida en**

común de forma constante y permanente entre la concubina y el concubinario, por lo que, como elementos integrantes, se deducen los siguientes: a) La unidad; implica que sólo puede establecerse entre un hombre y una mujer en lo individual; b) Consentimiento; se fundamenta en el acuerdo de voluntades en convivir juntos como pareja, bajo el mismo techo, sin impedimento alguno para contraer nupcias; c) Permanencia; lo cual significa la existencia de un tiempo prolongado de la unión, como mínimo dos años, en el caso de no tener hijos; d) Cohabitación o vida en común; lo cual implica que las personas que adoptan este régimen como su estatus de vida ante la sociedad, deben vivir juntos y de manera pública frente a los demás, como si se tratara de esposos unidos en matrimonio civil; y, e) Un lugar común de convivencia; en el cual se desarrollen las relaciones interpersonales, de amistad, sociales, etcétera. De este modo, si bien es cierto que la lectura literal del artículo relativo al concubinato, no permite advertir como un elemento textual la fijación de un lugar para su desarrollo, pues el precepto, como se observa, no exige concretamente el establecimiento de un domicilio; también lo es que tal requisito se obtiene de la interpretación del numeral, dado que ese estilo de vida está referido a la convivencia en común entre dos personas de distinto sexo en forma constante y permanente por un periodo mínimo de dos años, luego, se colige necesariamente que ello sólo puede acontecer en un lugar o sitio establecido para ese propósito, como si se tratara de un domicilio conyugal; de ahí que la demostración plena de ese hecho, también es indispensable a fin de acreditar su plena configuración.'

**"En vista de lo anterior, resulta inexacta, la conclusión a que arribó la emisora del fallo combatido, en cuanto a la existencia del concubinato que hizo derivar la procedencia de la pensión de viudez, pues para su conformación, se valió esencialmente de las diligencias de jurisdicción voluntaria, soslayando que las mismas no son constitutivas de derechos y menos aún son aptas para demostrar el estado civil de las personas.**

**"Por lo demás, se hace hincapié en el hecho de que a pesar de que la parte demandada o instituto quejoso no se exceptionara o demostrara las excepciones opuestas, no deslinda a la actora de la acreditación de los elementos de la acción ejercida, ya que es de explorado derecho que se trata de un presupuesto de la acción que debe de satisfacerse con independencia de las excepciones y defensas, esto es, para ser procedente el otorgamiento de la pensión de viudez debía acreditarse fehacientemente el carácter de concubina, supuesto que se insiste no se demuestra con las diligencias de jurisdicción voluntaria, máxime que la autoridad civil concluyó las mismas, con la determinación de que tienen carácter administrativo, lo que significa que no se**

**hizo una declaratoria judicial de reconocimiento de ese estado civil (fojas treinta y siete –37– a treinta y nueve –39– del expediente laboral).**

**"Así, la autoridad responsable estaba obligada a entrar al estudio de oficio de los presupuestos de la acción principal, de manera que si en el caso no quedó justificado el carácter de concubina con el que se ostentó la demandante natural a fin de ejercer la referida acción de pensión de viudez, tal eventualidad tornaba improcedente la pretensión.**

**"Es aplicable al caso, en lo conducente, la jurisprudencia XXVII.3o. J/15 (10a.) del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, que este Tribunal Colegiado comparte, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, materia laboral, Décima Época, en la página 2139, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 09:00 horas» que dice:**

**"ACCIÓN EN MATERIA LABORAL. REQUISITOS QUE LA JUNTA DEBE CUMPLIR PARA EL ANÁLISIS DE SU PROCEDENCIA AL DICTAR EL LAUDO.** De los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, vigente al 30 de noviembre de 2012, se colige que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen la obligación de examinar la acción deducida en la demanda. Lo anterior, con independencia de que ésta se hubiera tenido por contestada en sentido afirmativo, o bien, se tuvieran por admitidos los hechos de ésta sobre los que no se suscitó controversia, así como de las excepciones opuestas por la contraparte. En ese tenor, para cumplir con dicho examen, tratándose de prestaciones legales, las Juntas deben: 1. Analizar el contenido de las normas jurídicas que regulan las prestaciones; 2. Con base en lo anterior, determinar los presupuestos legales para obtenerlas; y, 3. Dilucidar si esos presupuestos se encuentran satisfechos, para lo cual tomarán en consideración si: i) el actor en su demanda expuso los hechos necesarios y suficientes para respaldar los presupuestos de la acción; ii) los hechos resultan congruentes, verosímiles y acordes con la lógica o la razón, derivada de la sana crítica y la experiencia; y, iii) solamente se dio la presunción de hechos salvo prueba en contrario, verificar si no están desvirtuados. Asimismo, tratándose de prestaciones extralegales, como presupuesto de lo señalado, deben estar demostrados la existencia y el contenido de la norma que regula el beneficio invocado, pues solamente así el juzgador puede realizar los pasos indicados. Por tanto, la omisión o insuficiencia del anterior análisis por la autoridad, implica el dictado de un laudo violatorio de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, por infracción a los principios de congruencia y de fundamentación y motivación, que amerita conceder el amparo.'

"También es aplicable al caso la jurisprudencia sustentada por la anterior Cuarta Sala (sic), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Quinta Parte, página 85, que dice:

"ACCIÓN, NECESIDAD DE SATISFACER LOS PRESUPUESTOS DE LA.— Si las excepciones opuestas por la parte demandada no prosperan, no por esa sola circunstancia ha de estimarse procedente la acción intentada, sino que en el estudio del negocio deben considerarse también, y principalmente, los presupuestos de aquélla, los cuales deben ser satisfechos, so pena de que su ejercicio se considere ineficaz.'

"Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia pronunciada en la Séptima Época por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 15 del Tomo V, materia del trabajo, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, cuyos rubro y texto son:

"ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA. OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIEMENTE DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS.— Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen obligación, conforme a la ley, de examinar la acción deducida y las excepciones opuestas, y si se encuentra que de los hechos de la demanda y de las pruebas ofrecidas no procede la acción, deben absolver, pese a que sean inadecuadas las excepciones opuestas.'

"En tales condiciones, siendo el laudo reclamado violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, procede conceder el amparo, para el efecto de que la responsable lo deje insubsistente y dicte otro, en el que siguiendo los lineamientos de esta ejecutoria determine que la aquí tercero interesada no demostró el derecho que le asiste para obtener la pensión de viudez que reclamó, al no haber acreditado la existencia de la relación de concubinato que dijo haber mantenido con el extinto pensionado."

CUARTO.—**Existencia.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, 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, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Consti- tución 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 sos- tengan '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, indepen- dientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamen- te 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 oca- siones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, gene- ralmente 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: 'CONTRADIC- CIÓN 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' fácti- cas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstacu- lizar 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 dis- minuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la

seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."<sup>18</sup>

También debe observarse la tesis P. XLVII/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"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 previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad in-

---

<sup>18</sup> Datos de Localización: Novena Época, Registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

terpretativa 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."<sup>19</sup>

Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia

---

<sup>19</sup> Datos de Localización: Novena Época. Registro digital: 166996, Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.

por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."<sup>20</sup>

Ahora bien, de los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **no existe** la con-

---

<sup>20</sup> Datos de Localización: Novena Época. Registro digital: 190917, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, materia común, tesis 2a./J. 94/2000, página 319.

tradicción de tesis denunciada únicamente por cuanto hace a los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, **porque presentan diferencias sustanciales que impiden emitir un criterio genérico al respecto.**

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito en el Estado de Veracruz, analizó un **laudo** en el que una persona física demandó del \*\*\*\*\*; el reconocimiento de derechos laborales derivados de su **concubino fallecido**, relacionados con el IMSS, AFORE, SAR e INFONAVIT, así como el pago de una **pensión por viudez**; siendo que la autoridad laboral responsable **determinó que era improcedente la acción en términos del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.**

En relación con ello, en el amparo se analizaron los artículos **500 a 503<sup>21</sup> de dicha legislación**, vigentes con posterioridad al Decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos

---

<sup>21</sup> "Artículo 500. Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:

"I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y

"II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502".

"Artículo 501. Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

"I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de cincuenta por ciento o más;

"II. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;

"(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1975)

"III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.

"(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1975)

"IV. A falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada una dependía de él; y

"V. A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"(REFORMADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"Artículo 502. En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal."

"Artículo 503. Para el pago de la indemnización en los casos de muerte por riesgo de trabajo, se observarán las normas siguientes:

mil doce, para concluir que las copias certificadas de la jurisdicción voluntaria ofertada, resultaron eficaces para acreditar tanto el concubinato como la dependencia económica, pues en términos de los diversos **numerales 695<sup>22</sup> y 699-A<sup>23</sup> del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de**

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"I. El Inspector del Trabajo que reciba el aviso de la muerte, o la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la que se reclame el pago de la indemnización, mandará practicar dentro de las veinticuatro horas siguientes una investigación encaminada a averiguar qué personas dependían económicamente del trabajador y ordenará se fije un aviso en lugar visible del establecimiento donde prestaba sus servicios, convocando a los beneficiarios para que comparezcan ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de un término de treinta días, a ejercer sus derechos;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"II. Si la residencia del trabajador en el lugar de su muerte era menor de seis meses, se girará exhorto a la Junta de Conciliación y Arbitraje o al Inspector del Trabajo del lugar de la última residencia, a fin de que se practique la investigación y se fije el aviso mencionado en la fracción anterior;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

III. La Junta de Conciliación y Arbitraje o el inspector del Trabajo, independientemente del aviso a que se refiere la fracción I, podrán emplear los medios publicitarios que juzguen conveniente para convocar a los beneficiarios;

"(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

"IV. El Inspector del Trabajo, concluida la investigación, remitirá el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje;

"V. Satisfechos los requisitos señalados en las fracciones que anteceden y comprobada la naturaleza del riesgo, la Junta de Conciliación y Arbitraje, con audiencia de las partes, dictará resolución, determinando qué personas tienen derecho a la indemnización;

"VI. La Junta de Conciliación y Arbitraje apreciará la relación de esposo, esposa, hijos y ascendientes, sin sujetarse a las pruebas legales que acrediten el matrimonio o parentesco, pero no podrá dejar de reconocer lo asentado en las actas del Registro Civil; y

"VII. El pago hecho en cumplimiento de la resolución de la Junta de Conciliación y Arbitraje libera al patrón de responsabilidad. Las personas que se presenten a deducir sus derechos con posterioridad a la fecha en que se hubiese verificado el pago, sólo podrán deducir su acción en contra de los beneficiarios que lo recibieron."

<sup>22</sup> "(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 19 DE OCTUBRE DE 2000)

"Artículo 695

"La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez o del notario, sin que esté promovida ni se promueva controversia alguna. En los casos que intervengan menores, los mismos deberán estar representados en términos de la ley.

"Nunca se practicará diligencia alguna de jurisdicción voluntaria de que pueda resultar perjuicio a la Hacienda Pública. Las que se practiquen en contravención a lo dispuesto en este artículo, no producirán efecto legal.

"El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición."

<sup>23</sup> "(REFORMADO, G.O. 19 DE OCTUBRE DE 2000)

"Artículo 699-A

"A elección del promovente, podrá tramitarse la jurisdicción voluntaria ante el Juez competente o ante notario público en los siguientes casos:

"I. Para justificar hechos y acreditar derechos;

"II. Para acreditar residencia, buena conducta, dependencia económica o el dominio de construcciones de mejora a un inmueble;

**Veracruz** (los cuales también analizó), tal procedimiento resulta idóneo para demostrar esos elementos, ya que el concubinato constituye una situación de hecho que no se encuentra sujeta a formalidades y por ello, no cuenta con documento público que ampare la situación de pareja; sobre todo cuando en autos **no se ofreció prueba en contrario que desvirtuara esas probanzas y sus circunstancias.**

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, estudió una sentencia del Juez de Distrito en la que se **confirmó una resolución de apelación emitida en un juicio sucesorio intestamentario.**

Para tal efecto, **interpretó los artículos 94<sup>24</sup> y 897<sup>25</sup> del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal antes Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios** vigentes en la época de la emisión de la sentencia (dos mil) y concluyó que las diligen-

<sup>24</sup>(REFORMADA, P.O. 14 DE FEBRERO DE 2006)

"III. Para acreditar hechos conocidos o acreditar situaciones jurídicas;

"IV. Para comprobar la posesión de un derecho real;

"V. Cambio voluntario de nombre o aclaración de uso indistinto de varios nombres;

"VI. El procedimiento voluntario de apeo y de deslinde;

"VII. La construcción y extinción voluntaria del Patrimonio Familiar;

"VIII. La liquidación voluntaria de la sociedad conyugal, siempre que no existan menores;

"IX. La constitución y modificación voluntaria de capitulaciones matrimoniales;

"X. La sucesión testamentaria o intestada con las limitaciones legales establecidas, y

"XI. La renuncia y el nombramiento unánime de albacea siempre que no existan menores.

"Cuando así lo establezca la ley, deberá el notario avisar de sus actuaciones en jurisdicción voluntaria, y proceder a inscribir el testimonio respectivo en el Registro Público de la Propiedad, y en su caso, en el Registro Civil para que se haga la anotación marginal.

"De haber oposición al trámite notarial, de inmediato suspenderá su actuación y turnará al Juez competente toda la documentación, para que se decida lo conducente.

"Las formalidades y requisitos exigidos por este Código siempre serán observadas y de no hacerlo el notario, además de las responsabilidades en que incurran, será responsable del pago de daños y perjuicios que cause.

"En los testimonios que expidan los notarios relativos a estas actuaciones, insertará este artículo."

<sup>24</sup>Artículo 94

"Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria, o en la definitiva.

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente."

<sup>25</sup>Artículo 897

"El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare sin sujeción estricta a los términos y formas establecidas respecto de la jurisdicción contenciosa.

"No se comprenden en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción."

cias de jurisdicción voluntaria no son aptas para acreditar el concubinato en un juicio sucesorio, en tanto que estaban sujetas a modificación o alteración y además no fueron emitidas en un procedimiento contencioso, por lo que no adquirieron la categoría de cosa juzgada; de ahí que, se tratara de un mero indicio cuya valoración no fue combatida en los agravios.

Es decir, la jurisdicción voluntaria, **no corroborada con algún otro medio de convicción**, no es apta para demostrar derechos sustantivos por no producir efectos jurídicos definitivos.

Como puede apreciarse, si bien es cierto que en las ejecutorias materia de la presente denuncia se planteó a los Tribunales Colegiados de Circuito el estudio de una cuestión jurídica similar, como lo fue determinar si las diligencias de jurisdicción voluntaria son aptas e idóneas para demostrar el concubinato, también lo es que **se llegaron a conclusiones distintas a partir de la postura procesal que tomó cada una de las partes, así como los hechos concretos que en cada asunto se tuvieron como probados**.

En efecto, en Veracruz se demandó a una persona moral y se analizó un laudo, mientras que en la Ciudad de México en el expediente en materia civil se demandó a una sucesión dentro de un juicio intestamentario.

Empero, lo verdaderamente relevante es que los órganos contendientes llegaron a emitir sus resoluciones a partir de hechos y situaciones diferentes, pues en **Veracruz se analizaron artículos de la Ley Federal del Trabajo, así como del Código de Procedimientos Civiles de tal entidad** y se concluyó que las diligencias de jurisdicción voluntaria **sí acreditaron el concubinato por no existir pruebas en contrario**; mientras que en el órgano en materia civil de la Ciudad de México **se estudiaron numerales del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal antes Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios vigente en la época de la emisión de la sentencia** (dos mil), para establecer que tales medios preparatorios **no son aptos para acreditar en juicio sucesorio el concubinato al no estar corroborados con otro medio de convicción**.

Lo que demuestra que los ordenamientos señalados también son distintos.

Consecuentemente, como los órganos jurisdiccionales adoptaron esos criterios jurídicos discrepantes **sustentados en distintos puntos de dere-**

cho, porque el problema jurídico a dilucidar versó propiamente sobre la calidad de las pruebas y lo que con ellas ambos tribunales contendientes tuvieron por demostrado en relación con los hechos y al material probatorio aportados en cada asunto, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto; es por lo que válidamente puede afirmarse que no es claro ni manifiesto que los distintos criterios provinieron del examen de los mismos elementos.

De ahí que si la denuncia de contradicción de tesis de que se habla **se refiere a sentencias dictadas en asuntos tan específicos**, en los que en el primero se concluyó que la jurisdicción voluntaria sí acredita el concubinato, siendo que en el segundo se consideró lo contrario, pero **en ambos casos se hizo a partir del análisis de posturas procesales, hechos, pruebas, circunstancias y legislaciones distintas**; más que precisarse un criterio de aplicación futura se decidiría si los tribunales tuvieron razón al puntualizar su postura lo cual resulta inadmisibles, porque ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades. Todo lo cual, se reitera, torna inexistente la contradicción de tesis denunciada únicamente por cuanto hace a los criterios sostenidos por los órganos jurisdiccionales de referencia.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 213/2007, sustentada por la Segunda Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL."<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Cuyos texto y datos de identificación son: "Es cierto que conforme a los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, para que exista contradicción de tesis es menester que los Tribunales Colegiados de Circuito: a) examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales; b) realicen el examen respectivo a partir de los mismos elementos; y c) adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones de sus sentencias. Sin embargo, el análisis de la existencia de elementos normativos y fácticos comparables, como presupuesto para el estudio de fondo de los asuntos de contradicción de tesis, resulta delicado tratándose de negocios en los que el problema jurídico a dilucidar versa sobre valoración jurisdiccional (calidad de la prueba, buena fe, mala fe, etcétera), porque es especialmente sensible decidir uniformemente cuestiones que deben apreciarse por el órgano resolutor más cercano a los hechos y al material probatorio, según las circunstancias del caso concreto, por lo cual, en ese supuesto, debe ser clara y manifiesta la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades". [Novena Época. Registro digital: 170814, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia común, página 177]

Consecuentemente, por existir cuestiones fácticas diferentes que influyeron de manera determinante en los criterios sostenidos por los órganos colegiados contendientes indicados, procede declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada, únicamente respecto de los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

No obstante ello, a efecto de establecer si con relación a las restantes posturas se materializa la contradicción de tesis denunciada, procede relatar los elementos fácticos y jurídicos que fueron considerados en las otras decisiones materia de esta determinación, a saber:

Uno de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo con sede en la Ciudad de México, estudió un **laudo** en el que dos personas físicas **demandaron del Instituto Mexicano del Seguro Social**, el pago de **pensiones por viudez y orfandad** derivado de los derechos laborales adquiridos por su **concubino fallecido**.

El órgano jurisdiccional **analizó el artículo 14<sup>27</sup> del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social**, para posteriormente señalar que las diligencias de jurisdicción voluntaria no resultaron suficientes para acreditar el concubinato de acuerdo con lo señalado por ese numeral, porque se trata de un procedimiento unilateral en el que no hay contienda y que, por tanto, la contraparte no participó en él para alegar y defender derechos opuestos; por lo que **su valor probatorio no es pleno sino indiciario** por no producir efectos jurídicos definitivos.

---

<sup>27</sup> "Artículo 14. A la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado, se otorgarán a sus beneficiarios, en su caso, conforme a lo dispuesto en este Régimen, las prestaciones siguientes:

"I. Pensión de viudez;

"II. Pensión de orfandad;

"(...)

"Estas pensiones se concederán conforme a la Tabla "B" del artículo 4, cuando se trate de la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado. En los casos de un riesgo de trabajo se aplicará la tabla "C" del propio artículo 4.

"Para tal fin se establecen las normas siguientes:

"Viudez. La pensión para la viuda, viudo, concubina o concubinario, se otorgará bajo las siguientes reglas:

"A la muerte de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado, será el equivalente al 90% (noventa por ciento) de la que le hubiere correspondido a éstos conforme a la tabla respectiva del artículo 4 del Régimen. En caso de que existan más de 2 huérfanos el porcentaje se disminuirá al 40% (cuarenta por ciento).

"Tendrá derecho a recibir la pensión de viudez, el viudo o concubinario siempre y cuando se acredite que se encuentra totalmente incapacitado y que dependía económicamente de la trabajadora, la jubilada o la pensionada.

No obstante ello, en seguida adujo el Tribunal Colegiado que las quejas **ofertaron diversos medios de convicción con los cuales sí probaron el concubinato en términos de los requisitos que establece el diverso numeral 130<sup>28</sup> de la Ley del Seguro Social**, las cuales no fueron valoradas correctamente por la responsable, como son el acta de nacimiento de la menor y **testimoniales no objetadas ni controvertidas por la contraparte**.

Siendo que el otro Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo con residencia en la Ciudad de México, estudió un **laudo** que condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social, al **otorgamiento de una pensión por viudez derivado de la petición formulada por una persona física con motivo de**

---

"A falta de esposa o esposo, tendrá derecho a recibir la pensión, la persona con quien vivió el trabajador, jubilado o pensionado, como si fuera su esposo o esposa, durante los últimos cinco años que precedieron a la muerte o con la persona que tuviere hijos, siempre que ambos hubieren permanecido libres de matrimonio durante el concubinato; en el supuesto de que tengan dos o más concubinas o concubinarios, en ningún caso tendrán derecho a la pensión.

"El derecho a la pensión de viudez se pierde en los casos previstos en el artículo 154 de la Ley del Seguro Social.

"El derecho al goce de la pensión de viudez comenzará el día del fallecimiento de un trabajador, de un jubilado o de un pensionado y cesará con la muerte del beneficiario. Al contraer matrimonio el pensionado por viudez, podrá optar porque se le entregue una suma equivalente a tres anualidades de la pensión o continuar con el disfrute de esta última.

"Al finiquitarse la pensión de viudez, se extinguen todos los derechos derivados de la misma;

"b) Orfandad. A los hijos de los trabajadores, de los jubilados o pensionados, menores de 16 años o hasta los 25 si se encuentran estudiando, se les otorgará a cada uno, una pensión equivalente al 20% (veinte por ciento) de la que le correspondería al trabajador en activo, al jubilado o al pensionado, conforme a las tablas B o C del artículo 4 del régimen.

"El huérfano mayor de 16 años que no pueda mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, física o psíquica, percibirá la pensión en tanto no desaparezca la incapacidad que padece.

"Al huérfano que lo fuera de padre y madre se le otorgará una pensión del 50% (cincuenta por ciento). Si al momento de iniciarse la prestación al huérfano, lo es de madre o padre y posteriormente fallece el otro progenitor, la cuantía de la pensión se incrementará al 50% (cincuenta por ciento) a partir de la fecha de la muerte del ascendiente.

"El derecho al disfrute de la pensión de orfandad comenzará desde el día del fallecimiento del trabajador, del jubilado o del pensionado y terminará con la muerte del beneficiario o cuando éste cumpla 16 años de edad o 25 si se encontraba estudiando. Con la última mensualidad, se le entregará al huérfano un pago finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión".

<sup>28</sup> Artículo 130. Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

"La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez."

### **la defunción de su concubino; en el que figura como quejosa dicha dependencia.**

Sobre el tema que nos ocupa sostiene el órgano jurisdiccional, que el concubinato debió acreditarse con un juicio contencioso autónomo por lo que las diligencias de jurisdicción voluntaria no son aptas para acreditarlo, en tanto que no constituyen cosa juzgada ni acreditan derechos sustantivos y porque además, se tramitan unilateralmente por el interesado sin intervención de contraparte que defienda derechos opuestos; esto es, son de carácter administrativo y no judicial.

### **De ahí que al no ser constitutivas de derechos no son idóneas para demostrar el estado civil de las personas.**

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por los órganos contendientes –incluido el de Veracruz que se reseñó en líneas que anteceden–, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada** entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, el Quinto y el Sexto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, habida cuenta de que:

**A.** Con independencia de la postura procesal que adoptaron las partes en relación con hechos disímiles, las pruebas estudiadas y los ordenamientos legales analizados, en los fallos dictados por los órganos jurisdiccionales indicados se abordó un mismo punto jurídico, a saber, si las diligencias de jurisdicción voluntaria tienen valor probatorio pleno para acreditar el concubinato en relación con las pensiones de viudez que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

**B.** Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito consideró que las diligencias de jurisdicción voluntaria tienen valor probatorio pleno para acreditar el concubinato, salvo prueba en contrario; mientras que tanto el Quinto como el Sexto Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo del Primer Circuito consideraron lo contrario, pues el primero señaló que dichas diligencias tienen carácter indiciario, por lo que deben administrarse con otras pruebas para tener por acreditada plenamente la relación de concubinato. En tanto que el segundo puntualizó que dichas diligencias no son constitutivas de derechos y, por tanto, no son aptas para acreditar el estado civil de las personas porque no tienen naturaleza de cosa juzgada.

Por tanto, sobre la base del estudio de una misma cuestión jurídica, sí se configura la contradicción de criterios apuntados, cuyo tema es determinar **si cuando se reclama una pensión de viudez al Instituto Mexicano del Seguro Social, las diligencias de jurisdicción voluntaria tienen eficacia para demostrar el concubinato.**

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se desarrolla a continuación.

De conformidad con los artículos 14 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y 130 de la Ley del Seguro Social, ya transcritos, a la muerte de un trabajador, jubilado o pensionado, se otorgará a sus beneficiarios –entre otras prestaciones– una pensión por viudez; la cual tiene derecho a percibir la persona con quien vivió el trabajador, jubilado o pensionado como si fuera su esposo o esposa y a falta de éstos, durante los últimos cinco años que precedieron a la muerte.

Por su parte, atento al contenido de la tesis aislada 1a. CCCXVI/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –que se comparte–, con número de registro digital 2010270 de título, subtítulo: "CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO."<sup>29</sup>, el concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos –durante y terminado el concubinato– y a su familia; en el entendido de que dicha unión de hecho, al tener la intención de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos.

En diverso aspecto, del análisis comparativo de los artículos de los códigos invocados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a saber, 893, 896 y 897 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (vigente en la época de la emisión de la sentencia –seis de abril del dos mil–) y 695, 698 y 699 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de

---

<sup>29</sup> Datos de Localización: Décima Época, Registro digital: 2010270, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, materia civil, tesis 1a. CCCXVI/2015 (10a.), página 1646.

Veracruz, **cuyos contenidos regulan la jurisdicción voluntaria en términos muy similares y sus diferencias legislativas no son sustanciales**,<sup>30</sup> se obtiene que la jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por

30

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz
<p><b>“ARTÍCULO 893</b>  <i>La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas. (ADICIONADO, D.O.F. 7 DE ENERO DE 1988)</i>  <i>A solicitud de parte legítima podrán practicarse en esta vía las notificaciones o emplazamientos necesarios en procesos extranjeros.”</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 695</b>  <i>La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez o del notario, sin que esté promovida ni se promueva controversia alguna. En los casos que intervengan menores, los mismos deberán estar representados en términos de ley. Nunca se practicará diligencia alguna de jurisdicción voluntaria de que pueda resultar perjuicio a la Hacienda Pública. Las que se practiquen en contravención a lo dispuesto en este artículo, no producirán efecto legal. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.”</i></p>
<p><b>“ARTÍCULO 896</b>  <i>Si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima después de efectuado el acto de la jurisdicción voluntaria se reservará el derecho al opositor para que lo haga valer en la vía y forma que corresponda.”</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 698</b>  <i>Si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio en procedimiento incidental, siempre que la oposición no se funde en la negativa del derecho del que promueve el negocio de jurisdicción voluntaria. En tal caso, se sustanciará el pleito conforme a los trámites establecidos para el juicio.”</i></p>
<p><b>“ARTÍCULO 897</b>  <i>El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare sin sujeción estricta a los términos y formas establecidas respecto de la jurisdicción contenciosa. No se comprenden en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción.”</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 699</b>  <i>El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare, sin sujeción estricta a los términos y formas establecidos respecto de la jurisdicción contenciosa. No se comprenden en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno. Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria, son apelables en ambos efectos, salvo disposición expresa en contrario.”</i></p>

disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas; empero, si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio, lo cual trae como consecuencia que se declare concluido el procedimiento de jurisdicción voluntaria y se dejen a salvo los derechos del promovente para que los haga valer en la vía y forma que corresponda;<sup>31</sup> y el Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare, sin sujeción estricta a los términos y formas establecidos respecto de la jurisdicción contenciosa.

Teniendo en cuenta lo que antecede, es válido afirmar que **las diligencias de jurisdicción voluntaria por sí solas –en las legislaciones que se analizan–, no constituyen documentos aptos, idóneos y suficientes para demostrar el concubinato, cuando se reclama ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, el otorgamiento de una pensión por viudez.**

En tanto que se está ante la presencia de un procedimiento tramitado unilateralmente por la parte interesada en el que no hay contienda, pues al no existir intervención de quien pudiera tener derechos opuestos, no se dirime una controversia del orden judicial; aunado a ello, pueden ser modificadas por el Juez que las proveyó, tan es así que ante la oposición de parte legítima se dan por concluidas.

---

<sup>31</sup> Jurisprudencia 1a./J. 117/2010, de rubro, texto y datos siguientes: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. ANTE LA OPOSICIÓN DE PARTE LEGÍTIMA DEBE DARSE POR CONCLUIDO EL PROCEDIMIENTO DEJANDO A SALVO LOS DERECHOS DEL PROMOVENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 882 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE HIDALGO).— Conforme al citado precepto, cuando en un procedimiento de jurisdicción voluntaria se presenta oposición de parte legítima, pueden ocurrir dos hipótesis: 1) si la oposición no se funda en la negativa del derecho, se seguirá el procedimiento sumario; y, 2) si la oposición se funda en la negativa del derecho, se sustanciará con los trámites establecidos para el juicio que corresponda. Lo anterior debe entenderse en el sentido de que, si estando ya promovidas las diligencias de jurisdicción voluntaria se presenta oposición de parte legítima, en ese momento debe darse por concluido el procedimiento, sin considerar que se transforme en contencioso, ni que automáticamente deba tramitarse conforme a las reglas de un verdadero juicio. Por tanto, el artículo 882 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Hidalgo debe interpretarse en el sentido de que al presentarse oposición de parte legítima, el procedimiento de jurisdicción voluntaria debe darse por concluido, dejando a salvo los derechos del promovente, sin mayor trámite y sin algún otro acto procesal, salvo la declaratoria del órgano jurisdiccional en el sentido de que dentro del procedimiento de jurisdicción voluntaria se presentó oposición de parte legítima, motivo suficiente para concluirlo.". (Datos de Localización: Novena Época, Registro digital: 163099, Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia civil, tesis 1a./J. 117/2010, página 228)

Es decir, cuando en el juicio laboral se trata de demostrar que existió concubinato con un trabajador fallecido, con una jurisdicción voluntaria practicada ante un Juez de lo civil (en términos de las legislaciones del entonces Distrito Federal y Veracruz) en las que se reciben diversos medios probatorios; dichas diligencias carecen de valor pleno para acreditar tal extremo en la medida de que no fueron rendidas ante la Junta que conoció del conflicto con la intervención de la contraparte, a fin de que pudiera objetar esas variadas probanzas con las que se demostró ante el Juez de lo civil el supuesto concubinato.<sup>32</sup>

En ese orden de ideas, como las diligencias de jurisdicción voluntaria no constituyen verdad legal ni cosa juzgada, no producen efectos jurídicos definitivos ni acreditan derechos sustantivos.<sup>33</sup>

Consecuentemente, ante la diferencia de criterios antes aludidos, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la emitida en esta ejecutoria,<sup>34</sup> en los siguientes términos:

<sup>32</sup> Tesis aislada de rubro, texto y datos siguientes: "DEPENDENCIA ECONÓMICA, LA PRUEBA DE LA, PUEDE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.—Independientemente de la eficacia que por sí mismos puedan tener los diversos medios probatorios, para que sean tomados en consideración por las Juntas, es preciso que se ofrezcan y rindan conforme a la ley, y si trató de demostrar la quejosa su dependencia económica respecto del trabajador fallecido, con unas diligencias en jurisdicción voluntaria practicadas ante un Juez de lo Civil, en las que se recibieron las declaraciones de varias personas carecen de todo valor probatorio, por no haber sido rendidas ante la Junta que conoció del conflicto y con intervención de la contraparte, a fin de que pudiera formular a dichos testigos las repreguntas procedentes.". (Datos de localización: Quinta Época, Registro digital: 368267, Cuarta Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXI, materia laboral, página 1669)

<sup>33</sup> Tesis aislada de rubro, texto y datos siguientes: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA.—Las resoluciones practicadas en jurisdicción voluntaria no constituyen cosa juzgada ni verdad legal, en virtud de que pueden ser modificadas por el mismo Juez que las proveyó.". (Datos de Localización: Quinta Época. Registro digital: 346306, Tercera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIV, materia civil, página 930)

Tesis aislada de rubro, texto y datos siguientes: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LA, NO CONSTITUYEN COSA JUZGADA.—La resolución que aprueba unas diligencias en jurisdicción voluntaria, no constituye la verdad legal, puesto que no se dirime en tales diligencias una controversia del orden judicial.". (Datos de Localización: Quinta Época, Registro digital: 344646, Tercera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CI, materia civil, página: 2561)

Tesis aislada de rubro, texto y datos siguientes: "COSA JUZGADA.—Sólo existe en una sentencia cuando ésta es el resultado de una contienda judicial, y no tienen tal carácter las resoluciones dictadas en los casos de jurisdicción voluntaria.". (Datos de Localización: Quinta Época. Registro digital: 292168 Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, materia común, página 358)

<sup>34</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA

DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. POR SÍ SOLAS CARECEN DE VALOR PLENO PARA DEMOSTRAR EL CONCUBINATO, CUANDO SE RECLAMA EN JUICIO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR VIUDEZ (CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ENTONCES DISTRITO FEDERAL –VIGENTE EN 2000– Y DEL ESTADO DE VERACRUZ). Si bien las diligencias de jurisdicción voluntaria formalmente son actuaciones con eficacia probatoria de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, del análisis comparativo que se realiza a los códigos invocados cuyas diferencias legislativas no son sustanciales, se obtiene que por sí solas carecen de valor pleno para demostrar el concubinato cuando se reclame en juicio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento de una pensión por viudez. Ello, en atención a que se está ante la presencia de un procedimiento tramitado unilateralmente por la parte interesada en el que no hay contienda, pues al no existir intervención de quien pudiera tener derechos opuestos, no se dirime una controversia del orden judicial; aunado a que pueden ser modificadas por el Juez que las proveyó, tan es así que ante la oposición de parte legítima se dan por concluidas. En ese orden de ideas, como las diligencias de jurisdicción voluntaria no constituyen verdad legal ni cosa juzgada, no producen efectos jurídicos definitivos ni acreditan derechos sustantivos.

Por lo expuesto y fundado, se;

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **inexistente** la contradicción de tesis denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

---

CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO. La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo cuál tesis debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir '...cuál tesis debe prevalecer', no, cuál de las dos tesis debe prevalecer.". (Datos de Localización: Octava Época, Registro digital: 207729, Cuarta Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 74, febrero de 1994, materia común, Tesis: 4a./J. 2/94, página 19)

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada en términos del considerando cuarto del presente fallo.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; hágase del conocimiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en cumplimiento a lo previsto en 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.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. POR SÍ SOLAS CARECEN DE VALOR PLENO PARA DEMOSTRAR EL CONCUBINATO, CUANDO SE RECLAMA EN JUICIO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR VIUDEZ (CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ENTONCES DISTRITO FEDERAL –VIGENTE EN 2000– Y DEL ESTADO DE VERACRUZ).** Si bien las diligencias de jurisdicción voluntaria formalmente son actuaciones con eficacia probatoria de lo actuado ante el órgano jurisdiccional, del análisis comparativo que se realiza a los códigos invocados cuyas dife-

rencias legislativas no son sustanciales, se obtiene que por sí solas carecen de valor pleno para demostrar el concubinato cuando se reclame en juicio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento de una pensión por viudez. Ello, en atención a que se está ante la presencia de un procedimiento tramitado unilateralmente por la parte interesada en el que no hay contienda, pues al no existir intervención de quien pudiera tener derechos opuestos, no se dirime una controversia del orden judicial; aunado a que pueden ser modificadas por el Juez que las proveyó, tan es así que ante la oposición de parte legítima se dan por concluidas. En ese orden de ideas, como las diligencias de jurisdicción voluntaria no constituyen verdad legal ni cosa juzgada, no producen efectos jurídicos definitivos ni acreditan derechos sustantivos.

## 2a./J. 130/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 137/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y Tercero en Materia Civil, Quinto y Sexto, ambos en Materia de Trabajo, todos del Primer 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: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Arturo Nazar Ortega.

### Crterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 602/2018, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 727/2018, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1204/2017.

Tesis de jurisprudencia 130/2019 (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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 211/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver 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, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis 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, pues el denunciante –Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito– es uno de los órganos que sostuvieron los criterios materia de la contradicción de tesis, a saber, el adoptado en la excusa administrativa 20/2019 del índice de dicho tribunal.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** El denunciante anunció que el problema jurídico a resolver es determinar si es procedente o no que un Magistrado de Circuito resuelva el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo cuando considera que se actualiza alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 del mismo ordenamiento. Al respecto, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron en los términos siguientes:

I. El Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver la excusa administrativa 20/2019, dictó el fallo de siete de mayo de dos mil diecinueve que, en lo que interesa, establece:

"... De ahí que, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que la interpretación que se debe dar al precepto debe ser de orden teleológico, lo cual conduce a determinar que el supuesto de impedimento referido en el cardinal 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, opera por regla general, cuando el juzgador tenga el carácter de agraviado o tercero interesado en un juicio de amparo similar.

"Las consideraciones expuestas quedaron reflejadas en la jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 222, con registro digital: 2018674, que dice: 'IMPEDIMENTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN UN JUICIO DE AMPARO SEMEJANTE AL DE SU CONOCIMIENTO.' (se transcribe).

"Bajo ese contexto, basta la afirmación del Magistrado Lizárraga Velarde en el sentido de que promovió un juicio de amparo indirecto en el que dicho funcionario figura como quejoso y donde señaló como acto reclamado uno semejante al que es materia en el incidente de suspensión derivado del sumario constitucional y que a su vez originó el recurso de queja sometido a su potestad, para determinar que **debe calificarse de legal el impedimento planteado.**

"Sin que para lo anterior sea necesario acompañar constancia del juicio de amparo en el que figura como solicitante de amparo con las que se corrobore que se trata de acciones respecto del mismo acto reclamado a que se refiere el asunto materia de la excusa, puesto que basta la manifestación contundente en ese sentido para así tenerlo por acreditado, ya que se trata de una declaración formulada en el contexto del desempeño imparcial de los juzgadores que no se encuentra sujeta a prueba. ...".

**II.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el impedimento administrativo 12/2019, dictó la resolución de uno de marzo de dos mil diecinueve que, en lo que interesa, establece:

"... Cobra relevancia que en el particular, el impedimento surge en la sustanciación de un **recurso de queja interpuesto en términos del artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo** contra el auto que acordó la suspensión provisional de los actos reclamados.

"Medio de impugnación que, de acuerdo a lo previsto en el numeral 101, último párrafo, del referido ordenamiento legal, **es de carácter urgente y debe resolverse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes**; esto es, se está en presencia de un asunto que requiere celeridad para ser resuelto a efecto de evitar que a la parte quejosa pueda ocasionársele daños irreparables.

"En ese contexto procesal, la legislación de mérito impone al cuerpo colegiado que correspondió por turno conocer de la queja urgente, precisamente el deber de avocarse al conocimiento y resolución del mencionado recurso conforme al mandato constitucional previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que no se puede pasar por alto.

"Así las cosas, si bien es cierto que los integrantes del órgano colegiado cuyos integrantes estiman estar impedidos, aduciendo una de las causas de impedimento establecidas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, también lo es que todo tribunal tiene la responsabilidad y el deber jurídico de conocer el recurso de queja citado, en razón de que es de resolución urgente, de conformidad con el artículo 97, fracción I, inciso b), de la citada ley, y **no admite demora, porque tal suspensión en materia de amparo busca mantener viva la materia de éste.**

"Ello, de acuerdo con lo dispuesto en el diverso ordinal 53 de la ley de trato el que conmina a proveer sobre la suspensión excepto cuando se aduzca tener interés personal en el asunto, salvo cuando proceda legalmente la suspensión de oficio.

"Máxime, que en la especie, los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con sede en esta ciudad, no manifestaron tener un interés personal en el recurso de queja administrativa origen del presente asunto; aunado a que no se advierte en la Ley de Amparo que el legislador hubiese hecho distingo alguno para resolver sobre la suspensión en relación a la fracción VII del artículo 51 de la norma en comento.

"Ahora, para mejor ilustración de lo aducido, conviene atraer parte de los razonamientos vertidos en el quinto considerando de la ejecutoria emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 237/2012, en la inteligencia de que si bien se analizó lo dispuesto por la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo abrogada, subsisten sus lineamientos interpretativos, dado que en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, prevalece sustancialmente idéntica

disposición. Ejecutoria enunciada, cuya literalidad en lo conducente, indica: (se reproduce).

"De la resolución preinserta emanó la jurisprudencia 2a./J. 123/2012 (10a.) sustentada por la mencionada Segunda Sala del Alto Tribunal del País, cuyo epígrafe indica: 'QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE TURNE EL RECURSO NO PUEDE ALEGAR INCOMPETENCIA LEGAL POR MATERIA SINO QUE DEBE RESOLVERLO DE PLANO, ATENTO A SU NATURALEZA URGENTE, (se transcribe).

"En ese orden de ideas, una interpretación extensiva de los razonamientos jurídicos que dieron luz a la citada jurisprudencia [2a./J. 123/2012 (10a.)], permiten arribar a la conclusión –en similitud a la temática referida–, que **aquellos casos en que algún titular integrante de un órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, que corresponda por turno conocer de un recurso de queja de trámite urgente a que se refiere el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo en vigor, no obstante que estime que se ubique en alguna de las hipótesis de impedimento previstas por el artículo 51 de dicho ordenamiento legal, por excepción y atendiendo a la naturaleza urgente y debida celeridad que caracteriza a aquel medio de impugnación (recurso de queja urgente) no puede dejar de resolver dicho medio de impugnación.**

**"Es decir, el Tribunal Colegiado que conozca del recurso de queja previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo en vigor, debe resolver dicho medio de impugnación, aun y cuando considere que en su caso, pueda actualizarse alguna de las hipótesis de impedimento establecidas por el artículo 51 de la misma legislación; ello en atención a la naturaleza de ese medio de impugnación.**

"Lo anterior, dado que la naturaleza de la medida cautelar y su fin explican por sí solos que un Tribunal Colegiado por regla general no puede anteponer una cuestión de impedimento frente a la resolución de un recurso de queja previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo vigente, ya que esa determinación sería contraria a los fines que persigue la medida cautelar, esto es, mantener viva la materia del amparo, impidiendo que se consumen irremediablemente el acto o actos reclamados; en otras palabras, si el Tribunal Colegiado privilegia el pronunciamiento relativo al impedimento frente a la resolución del recurso de queja, estaría de alguna forma inobservando los fines que persigue la medida cautelar, pues ello implicaría

poner en riesgo la materia del juicio de amparo, al posponer el análisis de la legalidad del pronunciamiento del Juez de Distrito sobre la medida cautelar.

"...

"Se reitera que la importancia de la medida cautelar se refleja en la voluntad del legislador, al regular el medio de impugnación aludido, pues **estableció plazos breves tanto para su presentación como para su resolución, es decir, 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.

"En esa perspectiva jurídica, **considerando la importancia de la medida cautelar y los plazos que el legislador fijó para la tramitación y resolución del recurso de queja, se concluye que: turnado el medio de impugnación a un Tribunal Colegiado, éste no puede alegar alguna de las causas de impedimento para dejar de resolver el recurso**, pues esa determinación podría atentar contra la materia del juicio de amparo, es decir, aun y cuando el Tribunal Colegiado llegase a estimar que esté impedido para conocer del recurso de queja, esa razón no puede impedir o prevalecer frente a la resolución del medio de impugnación, toda vez que el dictado de la determinación, respecto de la legalidad de la concesión o no de la medida cautelar por parte del Juez de Distrito, es de resolución urgente. ...".

CUARTO.—**Existencia.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, 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".

También debe observarse la tesis XLVII/2009 del Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, que dice:

"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 inobjectables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas 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."

Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de tesis, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto de la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hechos idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio

jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados".

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción de tesis, a saber:

#### **A) Excusa administrativa 20/2019, fallada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.**

1. Un grupo de personas promovió el juicio de amparo indirecto 1681/2018 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Durango, en el que reclamaron: a) los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) los artículos 217 bis, 217 ter, primero y segundo transitorios del Código Penal Federal derivados del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

2. Por auto de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito del conocimiento, entre otras cosas, tramitó el incidente de suspensión, reservó señalar fecha para la celebración de la audiencia incidental hasta en tanto se resolviera la excusa planteada por él (artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo –figura como parte en un juicio de amparo semejante–), y negó la suspensión provisional de los actos reclamados.

3. Inconforme con lo anterior, el presidente de la República interpuso el recurso de queja 24/2019 del Índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito –recibido en ese órgano jurisdiccional el tres de mayo de dos mil diecinueve–.

4. El seis de mayo de dos mil diecinueve, uno de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del conocimiento planteó una excusa para

conocer del asunto por la actualización del supuesto de impedimento previsto en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> (por figurar como quejoso en un juicio de amparo que aborda el mismo tema).

5. Tramitada la excusa bajo el expediente 20/2019, se declaró **fundada** en sesión de siete de mayo de dos mil diecinueve y, a continuación, bajo la actuación de un secretario de tribunal en funciones de Magistrado, se falló el recurso de queja de origen en el sentido de desecharlo, porque la negativa de la suspensión provisional no causa afectación alguna en detrimento de los intereses de la autoridad recurrente.

La excusa fue fallada conforme a las consideraciones siguientes:

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 48/2018, se pronunció respecto del alcance del supuesto de excusa previsto por el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo; y concluyó que la interpretación debe ser de orden teleológico, lo cual conduce a determinar que el supuesto de impedimento referido opera, por regla general, cuando el juzgador tenga el carácter de agraviado o de tercero interesado en un juicio de amparo similar [consideraciones reflejadas en la jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.)].

- En ese sentido, basta la afirmación del Magistrado solicitante en el sentido de que promovió un juicio de amparo indirecto en el que señaló como acto reclamado uno semejante al que es materia en el incidente de suspensión derivado del sumario constitucional y que a su vez originó el recurso de queja sometido a su potestad, para determinar que debe calificarse de legal el impedimento planteado.

## **B) Impedimento administrativo 12/2019, fallado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.**

1. Un grupo de personas promovió el juicio de amparo indirecto 1071/2018 del Índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el que

---

<sup>2</sup> "Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"...".

reclamó: a) los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y b) los artículos 217 bis, 217 ter, primero y segundo transitorios del Código Penal Federal derivados del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

2. Por auto de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito, entre otras cosas, ordenó la tramitación del incidente de suspensión y concedió la suspensión provisional de los actos reclamados.

3. Inconforme con la anterior decisión, el Presidente de la República, en su calidad de autoridad responsable, interpuso el recurso de queja 78/2019 del Índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito –radicado en ese órgano jurisdiccional el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve–.

4. Previamente a la resolución del recurso de queja, mediante escrito de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, se planteó el impedimento administrativo 12/2019 formulado por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del conocimiento al estimar actualizado el supuesto previsto en el artículo 51, fracción VII, de la Ley de Amparo<sup>3</sup> (por tener una amistad estrecha con algunos quejosos).

5. Tocó conocer del asunto al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y, en sesión extraordinaria de uno de marzo de dos mil diecinueve, se declaró infundado el impedimento planteado por los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con base en las consideraciones siguientes:

- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 237/2012, analizó lo dispuesto por el artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo abrogada (equivalente al artículo 97, fracción I,

<sup>3</sup> "Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes;

"...".

inciso b), de la Ley de Amparo vigente), y aprobó la jurisprudencia 2a./J. 123/2012 (10a.) de rubro: "QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE TURNE EL RECURSO NO PUEDE ALEGAR INCOMPETENCIA LEGAL POR MATERIA SINO QUE DEBE RESOLVERLO DE PLANO, ATENTO A SU NATURALEZA URGENTE."

- Con base en la aplicación por analogía de la citada jurisprudencia, sostuvo que, tratándose del recurso de queja de trámite urgente a que se refiere el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, a pesar de que se estime que se ubica en alguna de las hipótesis de impedimento previstas en el artículo 51 de la mencionada ley, por excepción y atendiendo a la naturaleza urgente y de celeridad no puede dejar de resolverse el referido medio de impugnación.

- De lo contrario, si el Tribunal Colegiado privilegia el pronunciamiento relativo al impedimento frente a la resolución del recurso de queja, estaría inobservando los fines que persigue la suspensión como medida cautelar, ya que implicaría poner en riesgo la materia del juicio de amparo al posponer el análisis de la legalidad del pronunciamiento del Juez de Distrito sobre la suspensión.

- Del asunto derivó la tesis XXI.2o.P.A.19 K (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE TURNE, NO PUEDEN ALEGAR IMPEDIMENTO, POR EXCEPCIÓN, SINO QUE DEBEN RESOLVERLO DE PLANO, ATENTO A SU NATURALEZA URGENTE".

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada** habida cuenta de que:

**A.** La actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes revela que analizaron un mismo punto jurídico, a saber, si tratándose del recurso de queja de trámite urgente a que se refiere el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo es factible que los Magistrados integrantes del órgano jurisdiccional al que se hubiere turnado el asunto expresen la actualización de alguna causal de impedimento y, por ende, que se tramite la incidencia respectiva como cuestión de previo pronunciamiento a la resolución de la queja.

**B.** Los órganos contendientes adoptaron actitudes opuestas, dado que el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, ante la expresión de una causal de impedimento de uno de sus Magistrados integrantes, tramitó y resolvió –incluso fundada– la excusa de manera previa a la resolución del recurso de queja de tramitación urgente. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, ante la remisión de un impedimento manifestado por los Magistrados de otro Tribunal Colegiado de Circuito para conocer de un recurso de queja de tramitación urgente, determinó que no era viable el planteamiento porque no es factible prorrogar la resolución del indicado recurso de queja dado el principio de celeridad que rige a la suspensión provisional.

Cabe precisar que no es obstáculo a la existencia de la contradicción de tesis el hecho de que en el asunto conocido por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito sólo un Magistrado haya sido quien expresó su impedimento, lo que implicó que éste fuere resuelto por el propio órgano jurisdiccional en términos del artículo 57 de la Ley de Amparo<sup>4</sup> y que, por ende, no se haya configurado dilación en la resolución del recurso de queja; mientras que la actuación del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito derivó de una excusa planteada por todos los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito de origen, lo que implicó que la resolución estuviera a cargo de un órgano jurisdiccional distinto conforme a la misma disposición legal y, por ende, que se dilatara la resolución del recurso de queja –además de que sólo el segundo de estos Tribunales Colegiados contendientes valoró el retraso en la resolución de la queja como elemento para emitir su criterio–.

No obstante, estas consideraciones fácticas claramente diferenciadas no hacen desaparecer un punto específico de toque, a saber, que, ante la expresión de la actualización de una causal de impedimento para conocer de un recurso de queja urgente, uno de los Tribunales Colegiados de Circuito

---

<sup>4</sup> "Artículo 57. **Cuando uno de los integrantes de un Tribunal Colegiado de Circuito se excuse o sea recusado, los restantes resolverán lo conducente.**

"En caso de empate, **la resolución corresponderá al Tribunal Colegiado de Circuito siguiente en orden del mismo circuito y especialidad** y, de no haberlos, al del circuito más cercano.

**Cuando la excusa o recusación se refiera a más de un Magistrado, la resolución se hará en términos del párrafo anterior.**

"Si sólo es fundada la excusa o recusación de uno de los Magistrados, el asunto se devolverá al tribunal de origen para que resuelva. Si fueren dos o más los Magistrados que resulten impedidos, el propio tribunal que así lo decidió resolverá el asunto principal".

consideró que sí era viable su planteamiento, en tanto que el otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que no pueden oponerse excusas en ese tipo de recursos. Es decir, uno de los órganos jurisdiccionales contendientes estimó que los Magistrados sí pueden excusarse del conocimiento de una queja de cuarenta y ocho horas, mientras que el otro sostuvo justo lo contrario, esto es, que no puede plantearse esa excusa; lo que no deja lugar a dudas que existe un punto en que las posturas de estos Tribunales Colegiados de Circuito se oponen, en específico, si en las quejas de tramitación y resolución urgente puede haber planteamiento de impedimentos —desde luego, por los juzgadores a quienes corresponde conocer de esos medios de defensa—.

Sobre todo, porque respecto de la posibilidad de que haya o no impedimentos en las quejas urgentes, no se aprecia factible dar soluciones distintas a uno y otro supuestos, es decir, que cuando se trate de un impedimento manifestado por un solo Magistrado exista una regla y cuando sea expresado por varios de ellos rija otra regla diferenciada, dado que lo que impera es la necesidad de definir, se insiste, si para conocer de los recursos de queja regulados por el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, pueden o no configurarse impedimentos.

Al respecto, no pasa inadvertido que el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al emitir su determinación, no expuso argumentación que justificara la procedencia de la excusa que tramitó; no obstante, no existe duda en cuanto a que la postura que sostiene es que es viable el planteamiento y la solución del impedimento como una cuestión de previo pronunciamiento a la resolución de la queja de tramitación urgente, pues su actuación se desplegó precisamente en esos términos, es decir, tramitó y resolvió la excusa que, incluso, declaró fundada, lo que revela un pronunciamiento implícito apto para generar la existencia de la contradicción de tesis al tenor de la jurisprudencia P/J. 93/2006 del Tribunal Pleno consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, que dice:

"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.—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 emi-

tida 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".

Tampoco pasa inadvertido que los expedientes en que se emitieron los criterios en contienda se hayan tramitado en un caso como impedimento y en otro como excusa, dado que lo que subyace es que se abordó el mismo punto de derecho que se resolvió de manera discrepante, lo que basta para que se configure la contradicción de tesis conforme al criterio sustancial contenido en la tesis P. V/2011 del Tribunal Pleno publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, que dice:

"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.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judi-

ciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes derivan de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico".

Por tanto, sobre la base del estudio de una misma cuestión jurídica, se configura la contradicción de criterios **cuyo tema es determinar si tratándose del recurso de queja de trámite urgente a que se refiere el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo es factible que se configure impedimento respecto de los Magistrados integrantes del órgano jurisdiccional al que se hubiere turnado el asunto y, por ende, que se tramite la incidencia respectiva como cuestión de previo pronunciamiento a la resolución de la queja.**

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se desarrolla.

El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "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**"; de lo que se infiere el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia, para lo cual no basta que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos atinentes y justificados, pueda obtener una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado. Derecho fundamental que, a su vez, se conforma de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, que dice:

"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados

los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales".

Para el tema en análisis adquiere relevancia el principio constitucional de imparcialidad que significa que el juzgador, encargado de dirimir una controversia de índole jurisdiccional, emita una resolución apegada a derecho sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; de ahí que constituya una condición esencial que debe satisfacerse y que se sustenta en la idea fundamental de mantenerse ajenos o extraños a los intereses de las partes y del deber de resolver el juicio sin inclinaciones o preferencias, apoyándose exclusivamente en los hechos y pruebas rendidas en juicio.

Así, cuando el Juez tiene algún interés en el negocio o vínculos con cualquiera de las partes, surge la duda de una ausencia de objetividad en la realización del juicio, porque el interés, los lazos familiares, la amistad o enemistad, la dependencia económica –por mencionar algunos ejemplos–, impiden ser imparcial en sus juicios. Y es en este escenario que surge la institución jurídica del impedimento (bajo la recusación o la excusa), que se encuentra ligada precisamente a salvaguardar la independencia de los Jueces respecto del problema planteado y de las partes litigantes.

Así, cuando un juzgador está impedido por presentarse alguna de las causas que la normatividad aplicable considera presuntivas de parcialidad, debe excusarse de conocer el asunto –dado que el valor que pretende preservarse es la imparcialidad–. Y si ese juzgador no se excusa, la parte interesada tiene expedito el derecho para plantear una recusación en la que se pruebe si se configura o no ese impedimento, es decir, esa condición específica que hace presumir ausencia de imparcialidad en el conocimiento del negocio.

Ahora, la Ley de Amparo regula los impedimentos, excusas y recusaciones en el Capítulo VI de su Título Primero, específicamente en los artículos 51 a 60, de los cuales adquieren relevancia para el tema que aquí se discute los artículos 51, 52 y 55 que dicen:

**"Artículo 51.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, **deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:**

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad".

**"Artículo 52.** Sólo podrán invocarse como excusas las causas de impedimento que enumera el artículo anterior.

"Las partes podrán plantear como causa de recusación cualquiera de tales impedimentos".

**"Artículo 55.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestarán estar impedidos ante el Tribunal Pleno o ante la Sala que conozca del asunto de que se trate.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito manifestarán su impedimento y lo comunicarán al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

"Las excusas se calificarán de plano".

Las normas reproducidas enlistan los motivos de impedimento del juzgador de amparo (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y demás funcionarios que puedan conocer de un juicio), es decir, las circunstancias cuya actualización hace presumir parcialidad en la impartición de justicia, por lo cual procede que ese juzgador se excuse de conocer del asunto o, en su defecto, alguna de las partes lo recuse; motivos entre los que se encuentran cuando sean cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo; cuando tengan interés personal en el asunto o lo tengan su cónyuge o parientes; cuando han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo; cuando hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada; cuando hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada; cuando figuren como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento; o cuando tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes.

Supuestos que cuando se configuren deben ser necesariamente manifestados por el juzgador de amparo (Juez, Magistrado o Ministro) que se ubiquen

en ellos, pues implican una situación que de manera objetiva revela un riesgo de pérdida de imparcialidad del juzgador que se configura como impedimento.

Sin embargo, existen escenarios específicos en los que la expresión de un impedimento exige un tratamiento especial, incluso, excepcional como sucede cuando debe ponderarse también el principio constitucional de justicia pronta y completa conforme al cual se configure un supuesto de solución de urgencia tal que amerite una solución inmediata y sin dilación pues, de lo contrario, se podrían generar afectaciones graves o incluso irreparables en perjuicio de los justiciables que lleve al extremo de considerar que materialmente no se dio un efectivo acceso a la administración de justicia.

Atinente a esta situación, adquiere pertinencia la figura de la suspensión en el juicio de amparo que tiene su fundamento en el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna que dispone que: "X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social". Figura que surge ante la problemática que implica que los efectos restitutorios de las sentencias pudieran no concretarse una vez que se consumara el acto reclamado, toda vez que tiende a paralizar su ejecución, efectos y consecuencias temporalmente, lo que permite la preservación de la materia del juicio constitucional, ya que previene la realización de daños y perjuicios que puedan ser de difícil o imposible reparación para el particular; de ahí que, en atención a este objeto principal de la suspensión, su tramitación se rige por el principio de celeridad.

Es pertinente distinguir entre los tipos de suspensión que están previstos en la Ley de Amparo, a saber:

**a) Suspensión de oficio y de plano regida por el artículo 126 de la Ley de Amparo.** Supuestos:

a.1) Actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, destierro o proscripción, desaparición forzada de personas, incorporación forzada al ejército, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

a.2) Cuando se trate de actos que puedan afectar derechos agrarios colectivos.

Tramitación:

- No requiere solicitud previa del particular.

- Se decreta en el mismo auto en el que el Juez admite la demanda.
- Debe comunicarse "sin demora", incluso vía telegráfica.

**b) Suspensión de oficio vía incidental regida por el artículo 127 de la Ley de Amparo.** Supuestos:

b.1) Extradición.

b.2) Cuando se trate de cualquier otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de sus derechos.

Tramitación: el incidente se sujeta a las reglas de la suspensión a petición de parte.

**c) Suspensión a petición de parte.** Los supuestos son por exclusión.

Tramitación: se resuelve al tenor de los términos en que fue solicitada en dos momentos sucesivos, a saber:

- Suspensión provisional regida conforme al artículo 138 de la Ley de Amparo. Al presentarse la solicitud de suspensión (en la demanda o acto posterior), se emite la decisión en el primer auto del incidente de suspensión. Los efectos de esta suspensión persisten hasta que se resuelve la suspensión definitiva.

- Suspensión definitiva regida conforme al artículo 144 de la Ley de Amparo. Una vez sustanciada el procedimiento relativo al incidente, se emite la decisión en la audiencia respectiva. Los efectos de esta suspensión persisten hasta que se resuelve en definitiva el juicio de amparo en lo principal mediante la ejecutoria respectiva.

Adquieren relevancia los pronunciamientos que implican una decisión inicial por parte del juzgador de amparo y que, por ende, vienen precedidos por una expectativa prioritaria de la parte quejosa de obtener la medida para lograr la paralización de la ejecución del acto de autoridad que consideran violatorio de sus derechos fundamentales, esto es, la **suspensión de plano** y, en el caso de la suspensión de oficio vía incidental y de la suspensión a petición de parte, la **suspensión provisional**; los cuales, dado el momento específico en que se dirimen –al iniciarse el juicio o en el momento en que es solicitada la medida por la parte quejosa–, **ameritan un pronunciamiento inmediato**, tan es así que el artículo 126 de la Ley de Amparo utiliza la frase "sin demora" para la suspensión de plano, mientras que el artículo 138 del

propio ordenamiento dispone que para la suspensión definitiva el órgano jurisdiccional con la sola presentación de la demanda y/o la solicitud respectiva "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".

Así, esta inmediatez se refleja también en lo relativo a la figura del impedimento, dado que la Ley de Amparo le da un tratamiento especial en su artículo 53 que dice:

**"Artículo 53.** El que se excuse deberá, en su caso, proveer sobre la suspensión excepto cuando aduzca tener interés personal en el asunto, salvo cuando proceda legalmente la suspensión de oficio. El que deba sustituirlo resolverá lo que corresponda, en tanto se califica la causa de impedimento".

Esta disposición legal regula de manera particular la obligación de los juzgadores de manifestar la actualización de alguna de las causales de impedimento previstas por el artículo 51 de la propia Ley de Amparo, específicamente cuando exista materia para la suspensión, pues en este supuesto debe expresar la configuración de la situación hipotética y comunicarlo al Tribunal Colegiado de Circuito calificador pero, al mismo tiempo, en tanto se califica la causa de impedimento, debe proveer sobre la suspensión conforme a las reglas siguientes:

a) En todas las causas de impedimento, proveer sobre la suspensión de plano cuando ésta proceda legalmente.

b) En los casos de causa de impedimento distintas a la relativa a la existencia de un interés personal en el asunto (fracción II), proveer sobre la suspensión provisional.

Estas reglas, desde luego, tienen su razón de ser en la naturaleza de la figura de la suspensión y, en especial, en el apremio que impera en el dictado de la decisión inicial sobre la medida cautelar derivado de la pretensión del gobernado de detener la ejecución del acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos fundamentales. Esto es, es de tal entidad la necesidad de que se emita aquella decisión ante la expectativa del justiciable de que sea detenida la actuación de la potestad pública, que el legislador, aun cuando reconoce el deber del juzgador de analizar invariablemente si se encuentra en alguno de los motivos de impedimento e, incluso, de expresarlo ante el respectivo órgano jurisdiccional calificador, le impone la obligación de pronunciarse sobre la suspensión con la finalidad de que sus condiciones personales no posterguen la posibilidad de obtener la medida con el consecuente riesgo

de que, por la dilación del pronunciamiento –incluso en horas o días– se consuma irreparablemente el acto o genere perjuicios de difícil reparación que hagan inútil el juicio de amparo.

Cabe precisar que, este tratamiento especial que permite al juzgador pronunciarse a pesar de estar pendiente de resolverse sobre la actualización de una causal de impedimento (diversa a la de interés personal en el negocio) sólo opera respecto de la suspensión de plano o la provisional, pues para el resto de las actuaciones tanto del cuaderno principal como del incidental deberá esperar a que se resuelva ese impedimento y, mientras tanto, podrá actuar quien deba sustituirlo conforme a las reglas legales.

Pues bien, debe considerarse que estos principios que rigen a la suspensión abarcan también la sustanciación y resolución del medio de impugnación que proceda contra estas decisiones relativas a la suspensión de plano y la provisional, en la medida en que también adquieren el carácter de urgente no sólo por una inferencia lógica sino, porque así se aprecia de los artículos 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, de la Ley de Amparo que prevén plazos especiales y reducidos para la tramitación y resolución del recurso de queja respectivo conforme a la reproducción siguiente:

**"Artículo 97.** El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones: ...

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional; ...".

**"Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y ...".

**"Artículo 101.** ...

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta Ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes. ...

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley".

Como se ve, tratándose del recurso de queja contra los pronunciamientos adoptados respecto de la suspensión de plano o la suspensión provisional, el plazo para su interposición se reduce a dos días, el Juez de Distrito debe remitirlo al órgano resolutor de manera inmediata a la notificación a las partes, y el Tribunal Colegiado de Circuito debe fallarlo en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas; lo que no deja lugar a dudas de que se trata de un medio de defensa de tramitación y resolución urgente y que, además, al que se le ha dado primacía sobre cualquier otra cuestión en el juicio de amparo según se aprecia de la jurisprudencia «2a./J. 123/2012 (10a.)» de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1718, que dice:

"QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE TURNE EL RECURSO NO PUEDE ALEGAR INCOMPETENCIA LEGAL POR MATERIA SINO QUE DEBE RESOLVERLO DE PLANO, ATENTO A SU NATURALEZA URGENTE.—Acorde con los artículos 95, fracción XI, 97, fracción IV y 99, último párrafo, de la Ley de Amparo, el recurso de queja es de resolución urgente, y no admite demora, porque la suspensión en el juicio de amparo busca mantener viva la materia de éste; por tanto, el Tribunal Colegiado de Circuito al que se turne el recurso y estime ser legalmente incompetente por razón de la materia para conocer de ese medio de impugnación no debe emitir resolución en ese sentido, sino que debe resolverlo de plano; esto es, no puede anteponer la cuestión de competencia a la resolución del recurso, pues estimar lo contrario implicaría inobservar la naturaleza y fines de la suspensión y la voluntad del legislador de tramitarlo con celeridad. Cabe agregar que el criterio que aquí se fija, en forma alguna implica que al Tribunales Colegiados que resuelva la queja se le atribuya conocimiento previo del asunto y, por ende, se le turnen los diversos medios de impugnación que pudiesen presentarse en el mismo juicio de amparo, pues puede suceder que efectivamente el órgano jurisdiccional sea incompetente por razón de materia".

Así pues, de los principios y normas analizados a lo largo de este fallo, se aprecia que el legislador prioriza la decisión de la suspensión de plano o provisional incluso sobre la operatividad de los impedimentos; y, en ese tenor, es claro que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito conozca de un recurso de queja regulado por el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo—cuya materia es precisamente la definición de esas incidencias—, no podrá configurarse impedimento aun cuando uno, alguno o todos sus Magistrados

integrantes consideren que se ubican en uno de los supuestos de impedimento a que se refiere el artículo 51 del mismo ordenamiento; es decir, no podrá tramitarse la incidencia o expediente correspondiente y, menos aún, abstenerse de conocer del asunto, dado que, se insiste, se configura un tratamiento especial que pugna por obtener una pronta decisión final –de segunda instancia– sobre la medida cautelar.

Es decir, incluso ante la manifestación de uno o varios Magistrados de ubicarse en una de las causales de impedimento para conocer de un asunto, la interpretación adminiculada de los artículos 53, 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, de la Ley de Amparo permite de manera excepcional a esos juzgadores valorar y pronunciarse sobre la suspensión de plano o provisional en lugar de sustanciar y resolver el impedimento, con el objeto de evitar el peligro en la demora por implicar un trámite dilatorio que obstaculizaría el principio de celeridad en detrimento, incluso, de la completa y pronta impartición de justicia.

Lo anterior, porque la tramitación de un impedimento (la rendición del informe respectivo y el dictado de una resolución) provoca necesariamente que se dilate la decisión sobre la suspensión, lo que, en casos extremos, podría llevar a que, derivado de la falta de revisión de la decisión de primera instancia sobre la medida cautelar, se consumara de manera irreparable el acto reclamado con la consecuente inutilidad del juicio de amparo para restituirlo o, en casos menos radicales, en que se continuara la generación de perjuicios contra el gobernado.

No pasan inadvertidas las reglas a que se refieren los artículos 54, fracción III, y 57 de la Ley de Amparo que dicen:

**"Artículo 54.** Conocerán de las excusas y recusaciones:

"...

"III. Los Tribunales Colegiados de Circuito:

"a) De uno de sus Magistrados;

"b) De dos o más Magistrados de otro Tribunal Colegiado de Circuito

"c) De los Jueces de Distrito, los titulares de los Tribunales Unitarios y demás autoridades que conozcan de los juicios de amparo, que se encuentren en su circuito".

**"Artículo 57. Cuando uno de los integrantes de un Tribunal Colegiado de Circuito se excuse o sea recusado, los restantes resolverán lo conducente.**

"En caso de empate, **la resolución corresponderá al Tribunal Colegiado de Circuito siguiente en orden del mismo circuito y especialidad** y, de no haberlos, al del circuito más cercano.

**"Cuando la excusa o recusación se refiera a más de un Magistrado, la resolución se hará en términos del párrafo anterior.**

"Si sólo es fundada la excusa o recusación de uno de los Magistrados, el asunto se devolverá al tribunal de origen para que resuelva. Si fueren dos o más los Magistrados que resulten impedidos, el propio tribunal que así lo decidió resolverá el asunto principal".

Conforme a las normas transcritas, el impedimento manifestado por un Magistrados es calificado por el resto de los Magistrados integrantes del propio Tribunal Colegiado de Circuito; mientras que el expresado por dos o más Magistrados de un sólo tribunal, es calificado por otro órgano colegiado.

En esa virtud, aun en el supuesto de que, cuando se trate de un impedimento manifestado por un solo Magistrado, exista la posibilidad fáctica de que el propio Tribunal Colegiado de Circuito a quien, se insiste, corresponde calificarlo, agilice la tramitación y resolución de la incidencia de manera tal que permita cumplir con el plazo de cuarenta y ocho horas para la resolución del recurso de queja urgente, lo cierto es que no se considera una solución jurídica viable, sobre todo, porque no debe soslayarse que, en el resto de los casos, es decir, cuando sean dos o más los Magistrados que se consideren ubicados en un motivo de impedimento, necesariamente debe turnarse a otro Tribunal Colegiado de Circuito, lo que, desde luego, implica transcurso de tiempo en el envío, la preparación y presentación del proyecto y la toma de la decisión, lo que provocaría dilación en la resolución de la queja.

Por tanto, debe concluirse que, tratándose del recurso de queja de trámite urgente a que se refiere el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, no será viable que se configure un impedimento para conocer del asunto ni siquiera ante la apreciación de alguno o algunos de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito al que se hubiere turnado el asunto en cuanto a que se ubican en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 51 del mismo ordenamiento legal (excepción hecha del relativo a la existencia de un interés personal en el asunto en suspensión provisional) y, por ende, no procederá el trámite de la incidencia como una cuestión de

previo pronunciamiento, sino que el órgano jurisdiccional procederá a pronunciarse de manera excepcional sobre la medida cautelar.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO. En consistencia con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce el derecho fundamental de acceso efectivo a la tutela judicial conformado de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, el artículo 51 de la Ley de Amparo establece los motivos de impedimento cuya actualización obliga al juzgador a excusarse para conocer de un asunto. Sin embargo, tratándose del recurso de queja de trámite urgente contra la suspensión de plano o la provisional –que implica una decisión inicial por parte del juzgador de amparo y que, por ende, viene precedido por una expectativa prioritaria del quejoso de obtener la medida para lograr la paralización de la ejecución del acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos fundamentales–, la interpretación de los artículos 53, 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, del indicado ordenamiento legal permite sostener que no es factible la configuración de un impedimento ni aun ante la apreciación de uno o más de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito al que se hubiere turnado el asunto en cuanto a que se ubican en alguno de los motivos que la legislación citada prevé al efecto (excepción hecha del relativo a la existencia de un interés personal en el asunto en suspensión provisional), por lo que no procede tramitar la incidencia como una cuestión de previo pronunciamiento, sino que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera excepcional sobre la medida cautelar.

Por lo 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.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la

Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme al 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 cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Firma el Ministro presidente de la Segunda Sala quien, además, suscribe sin la firma del ponente en virtud de que a la fecha en que concluye el trámite de engrose de este expediente ha surtido efectos la renuncia presentada por éste. Lo anterior en términos del acuerdo adoptado, por unanimidad de votos, por la y los Ministros integrantes de esta Segunda Sala en sesión privada de nueve de octubre de dos mil diecinueve. Firma también la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**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 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 aislada y de jurisprudencia XXI.2o.PA.19 K (10a.) y 1a./J. 60/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas y del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO.** En consistencia con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce el derecho fundamental de acceso efectivo a la tutela judicial

conformado de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, el artículo 51 de la Ley de Amparo establece los motivos de impedimento cuya actualización obliga al juzgador a excusarse para conocer de un asunto. Sin embargo, tratándose del recurso de queja de trámite urgente contra la suspensión de plano o la provisional –que implica una decisión inicial por parte del juzgador de amparo y que, por ende, viene precedido por una expectativa prioritaria del quejoso de obtener la medida para lograr la paralización de la ejecución del acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos fundamentales–, la interpretación de los artículos 53, 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, del indicado ordenamiento legal permite sostener que no es factible la configuración de un impedimento ni aun ante la apreciación de uno o más de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito al que se hubiere turnado el asunto en cuanto a que se ubican en alguno de los motivos que la legislación citada prevé al efecto (excepción hecha del relativo a la existencia de un interés personal en el asunto en suspensión provisional), por lo que no procede tramitar la incidencia como una cuestión de previo pronunciamiento, sino que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera excepcional sobre la medida cautelar.

## 2a./J. 138/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 211/2019. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 5 de septiembre 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. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis XXI.2o.P.A.19 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE TURNE, NO PUEDEN ALEGAR IMPEDIMENTO, POR EXCEPCIÓN, SINO QUE DEBEN RESOLVERLO DE PLANO, ATENTO A SU NATURALEZA URGENTE.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2728, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el impedimento 20/2019.

Tesis de jurisprudencia 138/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**INCIDENTE DE FALSEDADE DE FIRMA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LE RESULTA APLICABLE LO PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 91/2006, SIN QUE PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBA ATENDERSE AL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 214/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y TERCERO EN MATERIA CIVIL, AMBOS DEL SEXTO CIRCUITO. 21 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. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### III. Competencia

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con 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, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de **diversa especialidad pertenecientes a un mismo Circuito**, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

### IV. Legitimación

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, quien está legitimada para formularla de acuerdo a lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

### V. Existencia de la contradicción

10. El Pleno de este tribunal ha establecido que para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.

En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia, 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."<sup>10</sup>

11. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque

---

<sup>10</sup> Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "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."

debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan solo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

12. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyeran en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

13. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

**a)** Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección (interpretación) de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

**b)** Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio 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.

14. A efecto de constatar si, en el caso, los criterios materia de la denuncia de contradicción abordan un mismo punto jurídico y se contraponen entre sí o no, resulta conveniente precisar cuál fue el análisis efectuado en cada una de las ejecutorias correspondientes, atento a lo siguiente:

15. **Amparo en revisión 223/2018.** En la sentencia de amparo, el Juez de Distrito otorgó el amparo a la parte quejosa; sin embargo, la parte quejosa

interpuso recurso de revisión, lo que motivó la remisión de los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en turno, donde correspondió conocer al Tercer Tribunal en esa materia y circunscripción y en auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, la presidencia de ese órgano admitió el recurso y formó el toca 223/2018. Por su parte, la autoridad responsable también interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido por el Juzgado de Distrito al referido tribunal, donde se admitió en auto de treinta de abril de dos mil dieciocho.

16. Ante la admisión del recurso interpuesto por la autoridad responsable, la parte quejosa promovió incidente de falsedad de firma respecto de la estampada en los escritos a través de los cuales la autoridad interpuso el recurso de revisión y el diverso en el que formuló agravios. Dicha incidencia se admitió en auto de veintiuno de mayo de dos mil dieciocho.

17. Al resolver el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado se ocupó en el tercer considerando de la incidencia precisada, la cual estimó extemporánea y, por tanto, ordenó su desechamiento (a través del primer resolutivo de ese fallo). Las consideraciones medulares para apoyar tal determinación fueron las siguientes:

- Los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo establecen algunas reglas en cuanto a las incidencias que surjan con motivo de los juicios de amparo, pero sin que se establezca el plazo para interponer esas incidencias y, en particular, la relativa a la objeción de firmas.

- Por su parte, la fracción II del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que cuando la ley no señale el término para el ejercicio de un derecho, se considerará el de tres días.

- Conforme al artículo 18 de la Ley de Amparo, en el juicio de amparo los plazos se computan a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación (conforme a la ley que rija al acto) al interesado, tenga conocimiento del mismo o se haga sabedor.

- En el caso, las firmas objetadas son las que calzan el escrito por el cual la autoridad interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo y aquel por el cual formuló agravios, los cuales fueron remitidos por el Juzgado de Distrito al Tribunal Colegiado de Circuito, a través de auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

- Recibidos esos escritos por el Tribunal Colegiado de Circuito, el recurso respectivo fue admitido en auto de treinta de abril de dos mil dieciocho,

dentro del toca formado con motivo del recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa y con esa determinación se notificó por lista a la parte quejosa el dos de mayo de dos mil dieciocho.

- El diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, el quejoso promovió incidente de falsedad de firma respecto de la firma que obra en los referidos escritos y en auto de veintiuno de ese mes y año, la presidenta del Tribunal Colegiado admitió la incidencia respectiva.

- A partir de lo anterior, debe concluirse que el quejoso incidentista conoció de la existencia de los escritos, cuyas firmas objeta, el dos de mayo de dos mil dieciocho (fecha en que se le notificó por lista la admisión de recurso de su contraparte), pues a partir de ese momento estuvo en posibilidad de formular la correspondiente objeción.

- Luego, el cómputo para promover el incidente inició al día siguiente en que surtió efectos la referida notificación por lista (conforme al artículo 30, fracción II, de la Ley de Amparo), es decir, el tres de mayo de ese año y, por tanto, el plazo de tres días para interponer el incidente en comento inició el cuatro y concluyó el ocho de mayo de dos mil dieciocho, descontando los días cinco y seis de ese mes, por corresponder a días inhábiles.

- Así, como la incidencia se presentó hasta el diecisiete de mayo del año precisado, es claro que resulta **extemporánea, pues se formuló fuera del plazo de tres días que le resulta aplicable, conforme a lo previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles**, por lo cual debe desecharse.

- No obsta a la anterior determinación que el quejoso incidentista haya invocado la jurisprudencia P./J. 91/2006, de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA."; sin embargo, tal criterio no es aplicable para establecer la oportunidad para interponer el incidente de falsedad de firmas pues aunque refiera que éste es admisible hasta antes de que se liste el asunto para sesión, lo cierto es que ello no implica la existencia de un plazo para el ejercicio de tal derecho procesal, máxime que en la ejecutoria de la cual derivó tal criterio se fijó como punto de contradicción el determinar si durante la tramitación del juicio de amparo directo se admite la procedencia de la objeción de firma respecto de la demanda o el recurso de revisión, pero sin que esa ejecutoria se ocupara del plazo y la oportunidad para ejercer tal derecho.

- Finalmente se precisó que la conclusión alcanzada en cuanto al desechamiento de la incidencia propuesta no era contradictoria a que ésta fuera admitida por la presidencia del tribunal, ya que los autos de presidencia no causan estado.

18. **Recurso de reclamación 9/2019.** En el juicio de amparo indirecto se dictó sentencia en la que en una parte se sobreseyó, en otra se negó el amparo y en una última se concedió la protección constitucional demandada. Ante ello, el tercero interesado interpuso recurso de revisión, el cual en su oportunidad fue remitido al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, en turno, donde correspondió el conocimiento del mismo al Tercer Tribunal en esa materia y circunscripción, donde en auto de veintisiete de febrero de dos mil diecinueve se admitió el recurso y se formó el toca 95/2019.

19. El ocho de marzo de dos mil diecinueve, la parte quejosa presentó incidente de falsedad de la firma estampada en el referido recurso de revisión, por lo que en auto de trece de marzo siguiente, la presidencia de ese órgano admitió a trámite el incidente correspondiente, el cual registró con el número 4/2019 de su índice.

20. En contra del acuerdo admisorio de la incidencia precisada, la parte tercera interesada interpuso recurso de reclamación, el cual fue resuelto por el tribunal precisado en sesión de once de abril de dos mil diecinueve, en el sentido de estimar infundados los agravios propuestos (relativos a la extemporaneidad en la promoción del aludido incidente) y, por consiguiente, confirmar el acuerdo a través del cual se admitió el incidente de falsedad de objeción de firmas. Las consideraciones medulares expuestas en la resolución respectiva son las siguientes:

- Contrario a lo expresado por el tercero interesado, fue correcto admitir el incidente de falsedad de firmas porque de conformidad con la jurisprudencia P/J. 91/2006, de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.", esa incidencia puede promoverse en cualquier momento del procedimiento en la tramitación del recurso de revisión, pero antes de que el asunto sea listado para sesión, debiéndose resolver conjuntamente con el dictado de la resolución correspondiente.

- No obsta a la conclusión alcanzada el hecho de que el criterio invocado haya sido emitido bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada; sin embargo, conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente,

tal criterio es aplicable dado que no contraria ninguna disposición de la norma en vigor.

- A partir de la conclusión alcanzada, es incorrecto lo manifestado por el recurrente en cuanto a la extemporaneidad de la objeción hecha por la parte quejosa ya que acorde con el criterio invocado, no existe el plazo de tres días para formular la objeción de firmas, sino que ésta puede interponerse en cualquier momento.

- La conclusión alcanzada no se traduce en la inobservancia del criterio contenido en la jurisprudencia P/J. 23/2016 (10a.), de título y subtítulo: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA SIGUIENTE ACTUACIÓN EN QUE SE COMPAREZCA A PRESENTAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, DEBE LLEVARLA A CABO EL INTERESADO DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO O SE OSTENTÓ SABEDOR DE LA ACTUACIÓN QUE TILDA DE IRREGULAR.",<sup>11</sup> pues tal criterio se refiere a la promoción del incidente de nulidad de notificación, no al de falsedad de firmas.

- Tampoco obsta lo considerado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 223/2018, pues lo resuelto por ese órgano no es obligatorio para otro Tribunal Colegiado, a diferencia de la jurisprudencia P/J. 91/2006, la cual además de vinculante, es aplicable al caso dado en forma analógica, pues aunque se refiera a la objeción de firma de la demanda de amparo directo, lo cierto es que ese medio de control es resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito, como sucede igualmente con el recurso de revisión en amparo indirecto.

- Luego, se analizaron otros motivos expresados por el tercero interesado recurrente, los cuales igualmente se desestimaron.

- En virtud de lo expresado, es infundado el recurso y, ante ello, procede confirmar el acuerdo recurrido.

21. De lo expuesto puede advertirse que en los fallos materia de la presente contradicción de tesis hubo pronunciamientos por parte de los Tribunales Colegiados correspondientes en cuanto a: (1) si la jurisprudencia P/J. 91/2006,

---

<sup>11</sup> Décima Época. Registro digital: 2012797. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, página 30.

de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.", es aplicable para determinar lo relativo a la oportunidad y plazo para interponer el incidente de falsedad de firmas; y, (2) si para la promoción de esa incidencia existe o no un plazo de tres días, conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

22. En efecto, para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, **la jurisprudencia P/J. 91/2006 no es aplicable a efecto de determinar lo relativo al plazo y oportunidad para objetar la firma del recurso en el amparo en revisión**, pues tal criterio sólo resolvió si esa incidencia **puede hacerse en el amparo directo** y, ante ello, para solucionar la problemática que le fue planteada, acudió a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, del cual determinó que la objeción relativa debe hacerse dentro del plazo de tres días siguientes a aquel en que se conoce del documento, promoción, escrito o recurso materia de la impugnación y que cuando no se atiende a ese plazo, el incidente relativo es extemporáneo.

23. Por su parte, en criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, **la jurisprudencia indicada sí es aplicable** al caso pues aunque esté referida a la objeción de firmas en el amparo directo, **también es aplicable para el amparo en revisión** dado que ambos medios de defensa son competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y en ese criterio se estableció claramente que el incidente respectivo se puede formular en cualquier momento, por lo que no está sujeto a un plazo determinado, pues la única limitante para su interposición es que el asunto no haya sido listado para resolución por el tribunal ya que, sólo en ese caso será extemporáneo.

24. Lo anterior demuestra que ambos tribunales analizaron un mismo tópico (relativo a la existencia o no de un plazo para formular la objeción de firmas en el recurso de revisión en el amparo indirecto) y adoptaron posturas contrarias entre sí, pues mientras para un órgano la jurisprudencia en comento no es aplicable y, por tanto, el incidente de falsedad u objeción de firmas debe interponerse dentro de un plazo de tres días siguientes (conforme al artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles) a que se conoce del documento materia de la objeción, para el otro órgano la jurisprudencia indicada sí es aplicable, sin que pueda estimarse la existencia de un plazo de tres días para formular esa objeción, pues en su caso, sólo será extemporánea cuando sea listado para resolución del asunto.

25. En este orden, la materia de la presente contradicción de criterios se constriñe a dar respuesta a los siguientes planteamientos:

1) ¿Las consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia P/J. 91/2006 sólo son aplicables para la objeción de firmas formulada en el amparo directo, o también para el amparo en revisión?

2) ¿En el amparo en revisión, el incidente de falsedad de firmas está sujeto al plazo de tres días que se desprende de lo previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles?

26. No obsta a la existencia de la contradicción que nos ocupa, el hecho de que en sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya resuelto la diversa contradicción de tesis 80/2018, cuya materia consistió en determinar si en el incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, es aplicable la Ley de Amparo, o bien, el Código Federal de Procedimientos Civiles (en forma supletoria); lo anterior porque lo relativo a la normativa a observar en ese incidente quedó acotado a lo concerniente a la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, mientras que en el presente asunto, el tema a dilucidar, en su caso, consiste en determinar si tal incidencia está regida o no, en cuanto a su oportunidad, por lo previsto en la citada codificación; por ende, es claro que la materia de la presente contradicción es distinta de lo resuelto en el precedente indicado.

## VII. (sic) Estudio

27. A efecto de dar respuesta al primero de los planteamientos a solucionar, resulta conveniente sintetizar los antecedentes más destacados de la contradicción de tesis 45/2005-PL, de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 91/2006, de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.", de conformidad con lo siguiente:

### • Criterios denunciados:

a) El sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**,<sup>12</sup> quien conoció de un juicio de amparo directo

<sup>12</sup> "INCIDENTE DE OBJECIÓN DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS. AL ENCONTRARSE EXPRESAMENTE REGULADO EN LA SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO BIINSTANCIAL, NO PUEDE HACERSE EXTENSIVA SU APLICACIÓN AL AMPARO DIRECTO." (Tercer Tribunal Colegiado en Materia de

laboral en el cual concedió la protección constitucional y, ante ello, la responsable dio cumplimiento mediante el dictado de un nuevo laudo. En contra de ese laudo, los quejosos interpusieron queja por defecto, la cual fue admitida, pero el tercero perjudicado (denominación conforme a la Ley de Amparo vigente en ese momento) promovió incidente de objeción de firmas en el que adujo que las estampadas en el escrito de queja no eran de la autoría de los quejosos.

El referido incidente fue desechado al estimar que conforme al artículo 35 de la Ley de Amparo (ahora abrogada) no era posible tramitar más incidencias de especial pronunciamiento que las expresamente reconocidas en esa norma, de modo que si la misma legislación no contemplaba la existencia del incidente de objeción de firmas, no era dable darle trámite, sin que fuera aplicable supletoriamente la ley procesal civil federal.

También se sostuvo que conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito no están facultados para resolver esa clase de incidentes, ni podía entenderse que esta facultad estuviera implícitamente prevista en la fracción IX de dicho numeral (relativa a la competencia para conocer de los demás asuntos que de forma expresa les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia) pues no existía ninguna regla específica que diera competencia a los Tribunales Colegiados para conocer de esas incidencias.

El acuerdo de desechamiento del incidente relatado fue recurrido por el tercero perjudicado mediante el recurso de reclamación, en el cual el Tribunal Colegiado sostuvo la inoperancia de los agravios dado que no se combatieron las consideraciones torales del desechamiento (relativas a que la Ley de Amparo excluye la tramitación de ese tipo de incidentes en amparo directo y que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito a conocer de esos incidentes); sin embargo, a mayor abundamiento se sostuvo que (1) el numeral 35 de la –ahora abrogada– Ley de Amparo establecía que en los juicios de garantías no habría más incidentes de previo y especial pronunciamiento que los señalados de manera expresa en la misma ley, de modo que si entre las normas aplicables al amparo directo no se previó la existencia del incidente de objeción de firmas, entonces

---

Trabajo del Cuarto Circuito. Novena Época. Registro digital: 179006. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, materia común, tesis IV.3o.T.46 K, página 1148).

éste no podía tramitarse; y, (2) las reglas del incidente de falsedad de documentos previstas en el artículo 153 de la misma ley no son inaplicables al amparo directo pues ese precepto era exclusivo del amparo indirecto.

**b)** El emitido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**,<sup>13</sup> quien conoció del caso en que una persona promovió amparo directo en contra de una sentencia civil. Al recibir la demanda, el Tribunal Colegiado requirió al promovente para que la ratificara al estimar que era distinta de la existente en las actuaciones del juicio civil de origen. Ratificada la demanda de amparo, la parte tercero perjudicada (conforme a la Ley de Amparo actualmente abrogada) promovió incidente de falsedad de firma, el cual fue admitido por la presidencia del Tribunal Colegiado.

En contra del acuerdo admisorio de la incidencia, el quejoso interpuso reclamación, en la cual el tribunal concluyó que la demanda de amparo es un documento privado, por lo que en términos de la legislación procesal civil federal sí era posible tacharla de falsa, para lo cual aplicarse analógicamente el trámite previsto en el artículo 153 de la Ley de Amparo para el incidente de falsedad de documento en amparo indirecto. Además indicó que el momento para objetar ese documento era hasta antes de la publicación de la lista, pues tal actuación equivale a la audiencia prevista por la ley tratándose de amparo indirecto.

• **Punto de contradicción:**

El Tribunal Pleno determinó que sí existía punto de contradicción a resolver, pues ambos órganos analizaron si es o no admisible la objeción de falsedad de firmas en el amparo directo.

• **Consideraciones:**

Para dar solución al problema planteado a partir de lo resuelto en las ejecutorias en contradicción, el Tribunal Pleno se apoyó en las consideraciones siguientes:

---

<sup>13</sup> "INCIDENTE DE OBJECCIÓN DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS EN AMPARO DIRECTO. TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN." (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Novena Época. Registro digital: 176698. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, materia común, tesis I.3o.C.74 K, página 875).

- El artículo 35 de la Ley de Amparo (ahora abrogada) regula las reglas generales del juicio de amparo, las cuales son aplicables tanto al amparo directo como al indirecto, así como los incidentes en ese juicio.

- El texto del segundo párrafo de ese precepto es diferente del originalmente previsto al entrar en vigor aquella ley; sin embargo, ello se debe a que el legislador distinguió entre los incidentes de especial pronunciamiento previstos en ley de forma expresa (primer párrafo); los de previo y especial pronunciamiento, por su naturaleza pero no previstos en ley de forma expresa (tercer párrafo) y los que carecen del atributo de ser de previo y especial pronunciamiento, no previstos en ley expresa y que deben decidirse conjuntamente con la sentencia definitiva (también en el tercer párrafo).

- En el caso de los incidentes de especial pronunciamiento previstos, se estableció que hay *numerus clausus*, pues sólo son sustanciables en esa forma los que expresamente reconoce la ley.

- El tercer párrafo del precepto en comento dispone que el resto de las cuestiones incidentales (aquellas que no están expresamente consignadas en ley) se resolverán en dos formas: 1) de plano si por su naturaleza fueren de *previo y especial* pronunciamiento; y, 2) simultáneamente con la definitiva en caso contrario.

- Para abordar lo anterior, se estableció que un **incidente será de previo pronunciamiento cuando tenga tal entidad que obligue a paralizar el procedimiento principal** y, por tanto, debe resolverse en forma separada, lo cual se decida en una sentencia interlocutoria. En cambio, **un incidente que no es de especial ni de previo pronunciamiento será resuelto simultáneamente con la definitiva**. Finalmente, **un incidente de solo especial, pero no de previo pronunciamiento es aquel que no opone obstáculos a la tramitación de la cuestión principal ni suspende el trámite inicial**, pero merece una sentencia propia, que concierna únicamente a la cuestión incidental planteada, que no será examinada en la definitiva que decida el fondo del litigio.

- Conforme a lo explicado, el primer párrafo del artículo 35 de la Ley de Amparo dispone que sólo se seguirán en cuerda separada, las cuestiones incidentales que expresamente estén señaladas por el legislador, por ser de especial pronunciamiento, suspendan o no el procedimiento, como lo es: (1) el incidente de nulidad de notificaciones regulado por el numeral 32 de la Ley de Amparo (ahora abrogada); (2) el incidente de reposición de autos (previsto en el numeral 35 de ese ordenamiento), también; (3) el incidente de acumulación de autos

(normado por el artículo 62 de aquella ley); o, (4) el incidente de falsedad de documentos (regulados por los artículos 153 y 154 de la Ley de Amparo).<sup>14</sup>

- A su vez, el tercer párrafo del artículo 35 de la Ley de Amparo dispone que las cuestiones incidentales que, por su propia naturaleza sean de previo y especial pronunciamiento y que no estén dentro de la regla del primer párrafo, se resolverán de plano, sin sustanciación alguna, dentro del mismo expediente; por ende, las demás incidencias que, por su naturaleza ameriten suspender el procedimiento serán resueltas sin mayor trámite, sin necesidad de agotar un procedimiento específico.

- Así, una cuestión incidental de previo pronunciamiento y, por ende, que suspende el procedimiento, será cuando sin su resolución sea absolutamente imposible de hecho o de derecho sustanciar en la demanda y emitir pronunciamiento de fondo.

- Del examen del título tercero de la Ley de Amparo (actualmente abrogada) en el que se localizan los preceptos aplicables al juicio de amparo directo, se advierte la inexistencia de alguna disposición que expresamente se refiera al incidente de falsedad de firmas, por tanto, un incidente así no se encuentra dentro de la hipótesis del primer párrafo del artículo 35 del mismo ordenamiento, **sin que pueda suponerse que el artículo 153 de esa norma es aplicable**; ello porque se trata de una norma propia y exclusiva del amparo indirecto, que no alcanza al directo dada su ubicación dentro del cuerpo normativo de la Ley de Amparo, así como su redacción –la cual se refiere exclusivamente del juicio de amparo seguido ante los Jueces de Distrito– y su imposible analogía con el amparo directo.

- Así, es claro que la objeción de firmas respecto de una demanda o un recurso **es una cuestión que debe quedar dilucidada antes de que el órgano jurisdiccional emita el pronunciamiento de fondo** (por ser un presupuesto lógico de éste la validez de aquéllas); sin embargo, esto **no significa que**

<sup>14</sup> "Artículo 153. Si al presentarse un documento por una de las partes, otra de ellas lo objetare de falso, el Juez suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes; en dicha audiencia, se presentarán las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento.

"Lo dispuesto en este artículo sólo da competencia al Juez para apreciar, dentro del juicio de amparo, de la autenticidad con relación a los efectos exclusivos de dicho juicio.

"Cuando el Juez desechare la objeción presentada, podrá aplicar al promovente de (sic) la propuso una multa de diez a ciento ochenta días de salario."

"Artículo 154. La audiencia a que se refiere el artículo siguiente y la recepción de las pruebas, serán públicas."

**para su resolución deba suspenderse el procedimiento, pues dichas incidencias pueden ser resueltas conjuntamente con el dictado de la sentencia final**, y ser declaradas fundadas o infundadas en su parte considerativa; por ende, la falsedad atribuida a una demanda o escrito de agravios (en amparo directo) es una cuestión que puede ser resuelta en un considerando previo, en el cuerpo de la sentencia principal.

- A partir de lo explicado, la referida incidencia en **amparo directo es admisible en cualquier momento (hasta antes de que el asunto en el que obre la promoción que se repute falsa sea listado para sesión)** y será resuelto conjuntamente con la resolución final con la que culmine el principal (sentencia de amparo o del recurso de revisión).

28. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia P/J. 91/2006, que establece:

"INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.—Conforme al sistema previsto en los párrafos primero y tercero del artículo 35 de la Ley de Amparo que establece reglas comunes al juicio de garantías en sus dos vías, en el amparo directo es admisible cualquier clase de incidencia y deberá resolverse: 1) Mediante tramitación especial si la ley lo establece; 2) De plano y sin forma de sustanciación, si por su naturaleza hiciera imposible la decisión de fondo, o 3) Conjuntamente con la sentencia definitiva, si su resolución previa no impidiera el dictado de ésta. Ahora bien, el incidente de falsedad de las firmas de la demanda o de un escrito de agravios durante la tramitación del amparo directo no encuadra en los dos primeros supuestos, porque además de que la ley de la materia no lo prevé, el referido incidente no tiene la naturaleza intrínseca de ser de previo pronunciamiento, porque si bien su resolución anticipada condiciona la emisión de la sentencia de fondo, no hay razón para estimar que para resolverla deba suspenderse el curso del juicio, pues una incidencia así puede resolverse conjuntamente con el dictado de la sentencia con la que culmine el juicio, y ser declarada fundada o infundada en su parte considerativa. En ese tenor, se concluye que el aludido incidente de falsedad de firmas es admisible en cualquier momento del procedimiento hasta antes de que el asunto se liste para sesión, y será resuelto conjuntamente con la sentencia principal, esto es, la de amparo en un caso y la que resuelva el recurso en el otro, aplicando las reglas previstas en los artículos 360 y del 145 al 149 del Código Federal de Procedimientos Civiles; cosa contraria sucede en materia de suspensión, en la que, dada la celeridad que caracteriza su trámite, se debe resolver primero el recurso de queja que se hubiere

interpuesto en términos de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 95 de la Ley de Amparo, y posteriormente el incidente de falsedad; y en el supuesto de que éste resulte fundado, la falsificación constituye un hecho superveniente."

29. Como puede advertirse, el pronunciamiento del cual se ocupó la ejecutoria sintetizada estuvo acotado en todo momento al incidente u objeción de autenticidad (falsedad de documentos) hecha en el amparo directo; tan es así que el cuestionamiento a resolver se fijó mediante la siguiente interrogante: "¿es admisible la objeción de falsedad de firmas en el **amparo directo**?".

30. Ahora bien, a lo largo de la ejecutoria precisada –en diversas ocasiones– se hizo alusión a la objeción de firmas respecto del "escrito de agravios" presentado con motivo de la tramitación del juicio de amparo directo,<sup>15</sup> por ende, ese fallo **se ocupó tanto de la objeción de autenticidad de la firma contenida en el escrito de demanda de amparo directo, como de aquel en el que se interpone el recurso de revisión en el amparo directo**; incluso, tal aserto lo corrobora el rubro de la jurisprudencia resultante cuando precisa "... o recurso en amparo directo ...".

31. En este sentido, prima facie, no se advierte que tal criterio se haya ocupado de la posibilidad de objetar el escrito mediante el cual se interpone el recurso de revisión en el amparo indirecto, pues no existen elementos expresos que así permitan concluirlo. No obstante lo anterior, conviene tener en cuenta que la materia de aquella contradicción de criterios consistió en determinar la procedencia de esa incidencia en el amparo directo y el amparo directo en revisión (respecto de la demanda o el escrito de agravios) y, para resolver esa cuestión, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en forma enfática que lo previsto en el artículo 153 de la abrogada Ley de Amparo era aplicable únicamente para la objeción formulada dentro del amparo indirecto (cuando ella se formula ante el Juez), pero no así para la realizada en el amparo directo o su revisión, pues la ubicación de ese precepto corresponde únicamente al amparo biinstancial, mientras que su redacción deja en claro que se trata de una regla aplicable únicamente a la objeción hecha ante el Juez de Distrito y, por tanto, es imposible su implementación analógica en el amparo directo.

---

<sup>15</sup> Verbigracia, en esa ejecutoria se indicó: "En este orden, resulta que el incidente de objeción de firmas respecto de la demanda **o de un escrito de agravios durante la tramitación del juicio de amparo directo** tiene que ser admitida, porque una de tres: 1) o la ley misma le da una tramitación especial; 2) o por su naturaleza es de previo y especial pronunciamiento, pero la ley no le da trámite especial; o, 3) no es de previo pronunciamiento por su naturaleza ni la ley le da trámite especial, y puede resolverse conjuntamente con la definitiva."

32. Así, cuando la objeción se realiza ante el Juez de Distrito, al incidente relativo le es aplicable lo previsto en el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo correlativo es el numeral 122 de la ley vigente y que, en esencia establece la misma normativa, como puede advertirse a continuación:

Ley de Amparo vigente	Ley de Amparo abrogada
<p><b>"Artículo 122.</b> Si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso <u>en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional</u> la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."</p>	<p><b>"Artículo 153.</b> Si al presentarse un documento por una de las partes, otra de ellas lo objetare de falso, el Juez suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes; en dicha audiencia, se presentarán las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento.</p> <p>"Lo dispuesto en este artículo sólo da competencia al Juez para apreciar, dentro del juicio de amparo, de la autenticidad con relación a los efectos exclusivos de dicho juicio.</p> <p>"Cuando el Juez desechare la objeción presentada, podrá aplicar al promovente de la propuso (sic) una multa de diez a ciento ochenta días de salario."</p>

33. Por su parte, de conformidad con la ejecutoria sintetizada, si la objeción se realiza respecto de la demanda de amparo o el recurso de revisión en amparo directo, el incidente relativo es procedente y deberá resolverse en la misma sentencia de amparo o la recaída al recurso, pero en un considerando previo, pues su resultado podrá afectar al fondo del asunto si resultara fundada la objeción.

34. Ahora bien, lo considerado en la ejecutoria precisada claramente excluye la posibilidad de que cuando lo objetado sea el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional, pueda aplicarse lo previsto en los artículos 153 de la abrogada Ley de Amparo y 122 del ordenamiento en vigor; lo anterior porque las reglas previstas en esas

normas deben entenderse acotadas únicamente a la objeción de autenticidad hecha hasta antes de la audiencia constitucional, la cual es propia sólo del juicio de amparo biinstancial cuando aún no existe un fallo de primera instancia.

35. Además, como se indicó en la ejecutoria precisada, por lo que hace al artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada, éste se ubica en el título segundo de ese ordenamiento, relativo al juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito y, en particular, en su Capítulo IV, que regula lo atinente a la sustanciación (o trámite) del juicio, por lo que la ubicación de tal precepto hace que no resulte viable su aplicación a la objeción realizada en otro tipo de amparo (como el directo) o en otra instancia (como en la revisión).

36. Similares razones aplican respecto del artículo 122 de la Ley de Amparo en vigor, pues aunado a que la redacción de tal norma está referida sólo a la impugnación hecha en la sustanciación del amparo indirecto (la que se realiza ante el Juez de Distrito), tampoco la ubicación de tal norma permite estimar aplicable lo ahí previsto al caso de que la objeción de falsedad se haga respecto del recurso de revisión en el amparo indirecto pues tal norma se localiza en el título II de esa ley, relativo a los procedimientos de amparo, en su capítulo I (denominado "El amparo indirecto"), sección II, relativo a la sustanciación.

37. Derivado de lo explicado, aunque la ejecutoria precisada no se ocupó de lo relativo a la objeción de la firma que contiene el recurso de revisión en el amparo indirecto y que lo previsto en el artículo 153 de la abrogada Ley de Amparo y 122 del ordenamiento en vigor no sea aplicable a tal objeción, esto no significa que el incidente respectivo sea improcedente; por el contrario, debe estimarse que se trata de una cuestión que pese a no ser reconocida como de previo y especial pronunciamiento (dado que el legislador no lo dispuso así), sí exige ser solucionada en forma preferente al fondo del recurso (como sucede cuando la objeción se hace respecto del recurso de revisión en el amparo directo) pues la existencia de la impugnación hecha ante la segunda instancia dependerá de lo que se resuelva sobre la autenticidad de la firma del escrito de agravios.

38. En efecto, al igual que en el amparo directo y en su recurso de revisión, cuando la objeción de autenticidad se realiza respecto de la firma del recurso de revisión en amparo indirecto, tal incidencia exige ser resuelta por el tribunal revisor en el mismo fallo en que se pronunciará sobre el fondo del asunto, pero en forma previa a esos aspectos; es decir, el tribunal revisor debe no sólo tramitar la incidencia correspondiente, sino que además, la misma

deberá ser resulta en la sentencia que se llegue a dictar, debiendo ocuparse primero de lo relativo a esa incidencia. Si la misma resulta infundada, continuará el estudio de los agravios y dictará el fallo que resulte procedente; pero si la objeción es fundada, ello obligará a desechar el recurso correspondiente (por no existir certeza de que fue voluntad del recurrente interponer el recurso respectivo) y, en su caso, dejar firme el fallo de primera instancia (a menos que existan otros recursos interpuestos por otras partes).

39. A partir de lo expresado, aunque en la ejecutoria de la contradicción de tesis 45/2005-PL no se analizó lo relativo a la procedencia del incidente de falsedad de firmas formulado respecto del escrito por el cual se interpone el recurso de revisión en el amparo indirecto, no menos cierto es que las consideraciones ahí expresadas (relativas a la objeción de la demanda de amparo directo o del escrito de agravios en la revisión del amparo directo) son exactamente aplicables a la revisión en el amparo biinstancial; máxime que en ambos casos se trata del escrito a través de los cuales se plantea la inconformidad en cuanto a lo resuelto en una primera instancia y, por tanto, es indispensable tener plena certeza de que el escrito relativo fue firmado por parte legitimada para acudir a la revisión, ya sea en amparo indirecto o directo.

40. Sentado lo anterior, procede determinar si el incidente de falsedad de firmas está sujeto al plazo de tres días que se desprende de lo previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para lo cual debe tenerse en cuenta que el punto de contradicción determinado en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 45/2005-PL no lo fue lo relativo a la oportunidad para promover el incidente de falsedad de firmas en el amparo directo (o en su recurso de revisión), sino sólo la procedencia de ese incidente; sin embargo, en la ejecutoria relativa y la jurisprudencia derivada se estableció que tal incidencia podía ser formulada "... en cualquier momento hasta antes de que el asunto en el que obre la promoción que se repute falsa sea listado para sesión ...".

41. Al respecto, aunque no se expresaron razones para sostener tal conclusión, debe enfatizarse que la ejecutoria precisada señaló con suficiente claridad que lo previsto en el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada sólo es aplicable a la objeción hecha en el amparo indirecto, cuando ésta se realiza ante el Juez de Distrito, por lo que tal norma no podría ser aplicada ni siquiera en forma analógica al amparo directo o al recurso de revisión en amparo directo; sin embargo, ante la inaplicabilidad del referido precepto, era necesario establecer las reglas básicas a observar respecto de tal incidencia en esos medios de defensa, entre las cuales está lo relativo a: **(1)** su procedencia; **(2)** al momento en que puede formularse; **(3)** el trámite a observar en la sustanciación del incidente; y, **(4)** el alcance que puede tener lo resuelto.

42. Con relación a la **procedencia del incidente de falsedad de documentos** en el amparo directo o su revisión, en la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 45/2005-PL, se expresó lo siguiente:

"... resulta que el incidente de objeción de firmas respecto de la demanda o de un escrito de agravios durante la tramitación del juicio de amparo directo tiene que ser admitida, porque una de tres: 1) o la ley misma le da una tramitación especial; 2) o por (sic) su naturaleza es de previo y especial pronunciamiento, pero la ley no le da trámite especial; o, 3) no es de previo pronunciamiento por su naturaleza ni la ley le da trámite especial, y puede resolverse conjuntamente con la definitiva ..."

43. Así, en forma evidente se reconoció la posibilidad de formular ese tipo de objeciones a través de un incidente que si bien no es de previo y especial pronunciamiento, sí condiciona la resolución que en cuanto al fondo se llegue a dictar.

44. Por su parte, **respecto de la oportunidad o momento para objetar los documentos exhibidos** en el juicio de amparo directo o su recurso de revisión, en la ejecutoria precisada se indicó que ello podrá hacerse en cualquier momento, hasta antes de que el asunto sea listado para sesión. Esta regla opera para cualquier documento objetado (incluida la demanda o el recurso), pues en esa ejecutoria no se expresó razón para distinguir respecto de algún documento en particular; además, al resolver la contradicción de tesis 15/97, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la demanda (como documento privado) era susceptible de ser objetada de falsa en términos de lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada, de donde derivó la jurisprudencia P/J. 148/2000, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL ESCRITO RELATIVO REVISTE EL CARÁCTER DE DOCUMENTO PRIVADO, POR LO QUE ES SUSCEPTIBLE, JURÍDICAMENTE, DE SER OBJETADO DE FALSO EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY DE AMPARO."<sup>16</sup>

45. Incluso, al resolver en sesión de veinticinco de agosto de dos mil seis la contradicción de tesis 120/2006-SS, esta Segunda Sala consideró que era inexistente la contradicción de criterios denunciada ya que el tema a resolver (consistente en si el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada es o no

---

<sup>16</sup> Novena Época. Registro digital: 190657. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, materia común, página 11.

aplicable por analogía al amparo directo en lo relativo a la objeción de documentos) ya había sido analizado previamente por el Pleno de este tribunal, en la diversa contradicción de tesis 45/2005-PL, en la que se "determinó que el incidente de falsedad de firmas de la demanda de garantías o de un recurso en amparo directo es admisible en cualquier etapa del procedimiento **hasta antes de que se liste el asunto para su resolución**".

46. En lo relativo al **trámite a observar para la sustanciación de la objeción**, en la contradicción de tesis 45/2005-PL se indicó categóricamente que **sólo la incidencia prevista dentro del trámite del juicio de amparo indirecto es de previo y especial pronunciamiento** y, por tanto, ésta tiene el efecto de paralizar la continuación del procedimiento (en la audiencia constitucional) y se tramita en forma separada; sin embargo, dado que lo previsto en el artículo 153 de la abrogada Ley de Amparo no es aplicable al amparo directo o al recurso de revisión (pues en ellos no hay audiencia constitucional), entonces para determinar el procedimiento aplicable debe distinguirse entre cualquiera de los dos supuestos siguientes:

**a)** Si tal incidencia es de previo y especial pronunciamiento por su naturaleza, pero sin que la ley establezca un trámite especial, en cuyo caso también podrá tramitarse y resolverse por cuerda separada, o bien

**b)** Si ese incidente no es de previo pronunciamiento por su naturaleza, ni la ley le da trámite especial, caso en el cual será resuelto conjuntamente con la resolución definitiva.

47. Luego, a partir de estimar que la objeción de firmas respecto de la demanda de amparo directo o del recurso de revisión requiere un mínimo de trámite (para el ofrecimiento y desahogo de pruebas y otorgar audiencia y defensa al suscriptor del documento objetado de falso), el Pleno concluyó que se trata de una cuestión que debe quedar dilucidada antes de que el órgano jurisdiccional emita el pronunciamiento de fondo y, por tanto, que debe resolverse en el cuerpo de la sentencia principal a través de un considerando previo, lo cual implica que esa incidencia no se tramita por cuerda separada, ni se resuelve a través de una interlocutoria, sino en el mismo cuaderno del juicio o recurso y que se resuelve en la propia resolución a través de un considerando previo a cualquier pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto.

48. Además, conforme a lo considerado por el Tribunal Pleno, al resolver la diversa contradicción de tesis 80/2018, en el incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, se rige por lo previsto en la Ley de Amparo, pues

la prueba pericial es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en esa norma, sin que resulte aplicable en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

49. Finalmente, en cuanto **al alcance que puede tener lo resuelto a través de la incidencia que nos ocupa**, dado que la objeción se formula respecto del documento que contiene la voluntad del quejoso para tramitar el juicio (demanda de amparo directo), o bien, de aquel que abre la instancia para que sea revisada por un órgano jurisdiccional superior (recurso de revisión), en caso de que se demuestre la falta de autenticidad de la firma objetada, el efecto de la resolución correspondiente será sobreseer en el juicio de amparo directo (al no existir voluntad del promovente para su promoción)<sup>17</sup> o desechar el recurso correspondiente (en el caso del amparo en revisión), sin que en ninguno de los dos casos pueda analizarse lo expresado en la demanda o el recurso.

50. A partir de lo explicado se concluye que el criterio sostenido en forma reiterada y constante por parte del Pleno de este tribunal se orienta a que cuando lo objetado de falso (a través de incidente relativo) es el escrito que contiene la demanda de amparo directo o el recurso de revisión (ya sea en amparo directo o indirecto), **tal incidencia podrá formularse en cualquier momento hasta antes de que el asunto sea listado para sesión** (lo cual es común tanto para el juicio de amparo directo como para los recursos, atento a lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente).

51. Lo anterior porque, además de que así se señaló expresamente en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 45/2005-PL, no menos cierto es que en los precedentes emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se analizó tal incidencia, se había concluido que conforme al artículo 153 de la abrogada Ley de Amparo era incorrecto desechar ese incidente por estimar que no era el momento oportuno para su formulación, pues tal norma prevé la posibilidad de que una de las partes objete de falso un documento, sin indicar en qué fase procesal puede hacerse, por lo que la objeción

---

<sup>17</sup> "RECONOCIMIENTO DE LA FIRMA QUE CALZA UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE DECLARA SU FALSEDAD A TRAVÉS DEL INCIDENTE RESUELTO CONJUNTAMENTE CON LA SENTENCIA DEFINITIVA, TANTO AQUELLA DILIGENCIA COMO LA DEMANDA CARECEN DE EFICACIA, POR LO QUE AL NO TENERSE POR EXTERNADA LA VOLUNTAD DEL PROMOVENTE DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO." (Novena Época. Registro digital: 167401. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, tesis 1a./J. 93/2008, página 476)

puede presentarse durante la celebración de la audiencia constitucional, o bien, con anterioridad.<sup>18</sup>

52. Así, el criterio relativo al momento en que puede objetarse un documento en amparo indirecto se extendió al amparo directo y al recurso de revisión, pues aunque el artículo 153 de la abrogada Ley de Amparo no es aplicable a esos medios de defensa –según lo estimado por el Tribunal Pleno–, no menos cierto es que resulta aplicable la máxima que indica: "*Ubi eadem est ratio, eadem est o debet esse juris dispositio*"; es decir, donde hay la misma razón, debe ser la misma disposición del derecho.

53. En este sentido, el considerar que tal incidencia puede formularse en cualquier momento hasta antes de que el asunto sea listado para su resolución,<sup>19</sup> se traduce en un beneficio procesal que opera en forma equitativa para las partes en el juicio de amparo y sus recursos, pues tal regla (relativa a que la objeción relativa puede hacerse en cualquier momento) opera igual para la autoridad responsable o el tercero interesado que objetan la firma de la demanda de amparo directo, como para la contraparte de quien interpone el recurso de revisión (tanto en amparo directo o indirecto) y cuestiona la autenticidad de la firma que contiene el recurso relativo; es decir, todas las partes gozan de la posibilidad de objetar en cualquier momento, la veracidad de las firmas contenidas en las promociones o medios de impugnación promovidos o interpuestos por sus contrapartes, a condición de que ello se realice antes de la publicación en la lista del asunto para su resolución por parte del órgano revisor (tratándose de recursos) o del resolutor (cuando la objeción se realiza en el amparo directo).

54. Además, como se ha indicado, al resolver la contradicción de tesis 80/2018, el Tribunal Pleno de esta Corte determinó que lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles no es aplicable al incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, y si bien el punto de contradicción en ese asunto lo fue sólo lo relativo a las norma aplicable en tal incidencia respecto de las pruebas, no menos cierto resulta que aceptar la aplicabilidad de esa codificación en cuanto al plazo para formular el incidente relativo, se traduciría en un desconocimiento de lo previamente resuelto en la contradicción 45/2005-PL y, en particular, que en dicha ejecutoria se establecieron las reglas

---

<sup>18</sup> "DOCUMENTOS. SU OBJECCIÓN PUEDE FORMULARSE ANTES O EN EL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro digital: 192294. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materia común, tesis P./J. 22/2000, página 24).

<sup>19</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 184 de la Ley de Amparo.

básicas a observar respecto de tal incidencia, entre las cuales está lo relativo al momento en que puede formularse.

55. Incluso, en la ejecutoria relativa la referida contradicción de tesis 80/2018 se precisó que si bien, al resolver la diversa contradicción de tesis 45/2005-PL, el Pleno sostuvo que el incidente de falsedad de firmas se resuelve mediante la aplicación de las reglas previstas en los artículos 360 y del 145 al 149 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cierto es que tal criterio se emitió a la luz de la actualmente abrogada Ley de Amparo, la cual no establecía un procedimiento específico para el desarrollo de los incidentes previstos en esa norma (dentro de los cuales se puede ubicar el incidente de falsedad de firmas); sin embargo, en la Ley de Amparo vigente el legislador subsanó esa cuestión al introducir mediante los artículos 66 y 67<sup>20</sup> un procedimiento específico aplicable a los incidentes previstos en el juicio de amparo; situación que conducía a dejar superado (al menos por lo que hace a la aplicación supletoria del citado código) el criterio derivado de aquella contradicción.

56. Así, si como se expresó en la contradicción de tesis 80/2018, mediante la Ley de Amparo en vigor (la cual sirvió de fundamento en los casos materia de la presente contradicción) se introdujo una regulación específica aplicable a los incidentes en el juicio de amparo (contenida en los artículos 66 y 67 de ese ordenamiento), y en ella no se estableció plazo para la formulación del incidente de falsedad de firmas (tanto de la demanda de amparo directo, como del recurso de revisión en amparo directo o indirecto), entonces debe estimarse que a tal objeción no es aplicable el plazo derivado del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles (aplicado en forma supletoria) y, por tanto, ese incidente podrá plantearse en cualquier momento del juicio o recurso, hasta antes de que sea listado para resolución, conforme a lo previsto en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente.

<sup>20</sup> **Artículo 66.** En los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

**Artículo 67.** En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oírán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

57. Lo anterior, máxime que ese criterio garantiza la equidad entre las partes que intervienen en el juicio de amparo, al establecer una misma regla procesal aplicable a todas las partes en cuanto al plazo para formular objeciones de autenticidad de firmas y, simultáneamente garantiza la extensión de la regla prevista en los artículos 153 de la Ley de Amparo abrogada y 122 de la ley vigente, a casos en que se formula la objeción del documento mediante el cual se promueve una acción o se interpone un medio de defensa, generando con ello seguridad jurídica a las partes en cuanto al criterio interpretativo.

58. De lo hasta ahora explicado se obtiene que:

a) La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 45/2005-PL sólo se ocupó de la procedencia del incidente de falsedad de firma respecto de la demanda de amparo directo o del escrito de agravios en el amparo directo, no menos cierto es que las razones expresadas en esa ejecutoria permiten concluir que lo expresado en cuanto a ese incidente es igualmente aplicable al recurso de revisión en el amparo indirecto, pues además de que se trata de un escrito a través del cual se plantea la inconformidad con lo resuelto en una instancia previa (como sucede en el amparo directo en revisión), el pronunciamiento de fondo necesariamente requiere de constatar que el escrito correlativo es el resultado de la voluntad de parte legitimada para acudir a la revisión, lo cual se constata una vez que ha sido resuelta la incidencia respectiva en forma previa en el mismo fallo.

b) El incidente de falsedad de firmas (tanto en el amparo directo como en el recurso de revisión en el amparo directo o indirecto) puede ser formulado en cualquier momento hasta antes de que sea listado para resolución el proyecto correspondiente, conforme a lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente; sin que sea aplicable el plazo derivado del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles (en forma supletoria), ya que ello atiende a la equidad procesal entre las partes que intervienen en el juicio de amparo y es acorde a la intelección de la Ley de Amparo vigente realizada en forma reiterada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual genera seguridad jurídica para los justiciables al uniformar el criterio temporal para la promoción de una incidencia, al margen del tipo de procedimiento en que se realiza la objeción.

### **VIII. Jurisprudencia que debe prevalecer**

59. Con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LE RESULTA APLICABLE LO PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 91/2006, SIN QUE PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBA ATENDERSE AL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 91/2006, se analizó la procedencia del incidente de falsedad de firma respecto de la demanda de amparo directo o del escrito de agravios del recurso en el amparo directo y, al efecto, se determinó que tal incidencia es procedente en cualquier momento hasta antes de que el asunto sea listado para sesión, que su trámite requiere un mínimo de actuaciones (para el ofrecimiento y desahogo de pruebas y otorgar audiencia y defensa al suscriptor del documento objetado de falso), así como que la naturaleza de ese incidente permite su resolución en un considerando previo del cuerpo de la sentencia principal respecto del pronunciamiento de fondo. Ahora, las consideraciones de dicha ejecutoria y las reglas descritas son igualmente aplicables al incidente de falsedad de firma del escrito de agravios en el amparo indirecto ya que, como sucede en el amparo directo en revisión, se trata de un escrito a través del cual se plantea la inconformidad con lo resuelto en una instancia previa, cuyo pronunciamiento de fondo necesariamente requiere constatar que el escrito correlativo es el resultado de la voluntad de parte legitimada para acudir a la revisión, lo cual se verifica una vez que ha sido resuelta la incidencia respectiva en forma previa en el mismo fallo. A partir de lo anterior, el incidente de falsedad de firma del recurso de revisión en el amparo indirecto puede promoverse en cualquier momento hasta antes de que sea listado para resolución (conforme a lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero de la Ley de Amparo), sin que sea aplicable el plazo derivado del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles ya que, por una parte, tal norma no puede aplicarse en forma supletoria a la Ley de Amparo, pues a través de sus artículos 66 y 67 se introdujo el procedimiento específico aplicable a los incidentes previstos en el juicio de amparo, en donde no se establece plazo alguno; además, ello atiende a la equidad procesal entre las partes que intervienen en el juicio de amparo y es acorde a la intelección de la Ley de Amparo (abrogada y vigente) realizada en forma reiterada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual genera seguridad jurídica para los justiciables al uniformar el criterio temporal para la promoción de una incidencia, al margen del tipo de procedimiento en que se realiza la objeción.

60. Por lo anteriormente expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Tercer Tri-

bunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión **223/2018** y el recurso de reclamación **9/2019**, respectivamente.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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 de jurisprudencia P./J. 91/2006 y P./J. 23/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 7 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LE RESULTA APLICABLE LO PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 91/2006, SIN QUE PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBA ATENDERSE AL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

En la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 91/2006, se analizó la procedencia del incidente de falsedad de firma respecto de la demanda de amparo directo o del escrito de agravios del recurso en el amparo directo y, al efecto, se determinó que tal incidencia es procedente en cualquier momento hasta antes de que el asunto sea listado para sesión, que su trámite requiere un mínimo de actuaciones (para el ofrecimiento y desahogo de pruebas y otorgar audiencia y defensa al suscriptor del documento objetado de falso), así como que la naturaleza de ese incidente permite su resolución en un considerando previo del cuerpo de la sentencia principal respecto del pronunciamiento de fondo. Ahora, las consideraciones de dicha ejecutoria y las reglas descritas son igualmente aplicables al incidente de falsedad de firma del escrito de agravios en el amparo indirecto ya que, como sucede en el amparo directo en revisión, se trata de un escrito a través del cual se plantea la inconformidad con lo resuelto en una ins-

tancia previa, cuyo pronunciamiento de fondo necesariamente requiere constatar que el escrito correlativo es el resultado de la voluntad de parte legitimada para acudir a la revisión, lo cual se verifica una vez que ha sido resuelta la incidencia respectiva en forma previa en el mismo fallo. A partir de lo anterior, el incidente de falsedad de firma del recurso de revisión en amparo indirecto puede promoverse en cualquier momento hasta antes de que sea listado para resolución (conforme a lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo), sin que sea aplicable el plazo derivado del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles ya que, por una parte, tal norma no puede aplicarse en forma supletoria a la Ley de Amparo, pues a través de sus artículos 66 y 67 se introdujo el procedimiento específico aplicable a los incidentes previstos en el juicio de amparo, en donde no se establece plazo alguno; además, ello atiende a la equidad procesal entre las partes que intervienen en el juicio de amparo y es acorde a la intelección de la Ley de Amparo (abrogada y vigente) realizada en forma reiterada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual genera seguridad jurídica para los justiciables al uniformar el criterio temporal para la promoción de una incidencia, al margen del tipo de procedimiento en que se realiza la objeción.

## 2a./J. 129/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 214/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa y Tercero en Materia Civil, ambos del Sexto Circuito. 21 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. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arregue.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 223/2018, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 9/2019.

Tesis de jurisprudencia 129/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 91/2006 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 7.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL QUE IMPONEN MEDIDAS CAUTELARES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 251/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 21 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> y

---

<sup>5</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,<sup>6</sup> toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios discrepantes.

TERCERO.—**Posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciados, es menester señalar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

Lo cual se efectuará en atención a que, en primer lugar, la denuncia de contradicción refiere que existen criterios discrepantes entre lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el amparo en revisión 100/2018, y el determinado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 315/2010.

Para, en segundo lugar, definir la supuesta existencia de la contradicción respecto de los Tribunales Colegiados aludidos.

---

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los **Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes**, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

En virtud de lo anterior, se procede a analizar las consideraciones esbozadas entre los Tribunales Colegiados, al tenor de lo siguiente:

### **1. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo en revisión 100/2018).**

- Por escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, Perdura Stone CO, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante legal, promovió demanda de amparo en contra de la orden de medida provisional acordada el veintiuno de junio de dos mil diecisiete, consistente en el aseguramiento de bienes, así como la ejecución de dichas medidas, imponiendo sellos a las computadoras propiedad de la quejosa.

- Correspondió conocer de dicha demanda al Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, el cual, mediante proveído de seis de noviembre de dos mil diecisiete, la registró con el número 3269/2017 y la admitió a trámite, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados y citó a las partes para la celebración de la audiencia constitucional, que se llevó a cabo el once de enero de dos mil dieciocho, en donde se sobreseyó en el juicio.

- Inconforme, la quejosa, por conducto de su representante, interpuso recurso de revisión, el cual, por razón de turno, le correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, registrándolo bajo el número 100/2018 y admitiéndolo por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

- Previos los trámites conducentes, el cuatro de marzo de dos mil diecinueve dictó sentencia en donde determinó que lo procedente era **revocar** la sentencia recurrida, **negar** el amparo solicitado y hacer la **denuncia de contradicción** respectiva, al considerar lo siguiente:

"QUINTO.—Uno de los agravios es fundado y suficiente para revocar la sentencia recurrida.

"...

"Los sintetizados argumentos son fundados, pues como bien afirma la parte recurrente, en el caso no se reclama un acto definitivo para los efectos del juicio de nulidad.

"En efecto, de la demanda de amparo de origen, se advierte que Perdura Stone Co., Sociedad Anónima de Capital Variable, reclamó esencialmente la medida cautelar emitida por el coordinador departamental de Resoluciones en Infracciones en Materia de Comercio del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y ejecutada por el Inspector del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial Iván Manuel Razo Reyes, consistente en la orden de inspección dictada dentro del juicio de declaración administrativa de infracción en materia de comercio, promovida por la tercero perjudicada Microsoft Corporation, tramitado con el número de expediente I.M.C.820/2017(I-147)9496, ejecutada el diez de octubre del presente año, en la que se aseguró el equipo de cómputo de la quejosa.

"De las constancias de autos se advierte que obra glosada la orden de inspección reclamada, de la que se advierte que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial ordenó una medida provisional solicitada por 'Microsoft Corporation', de la siguiente forma: (se transcribe)

"Luego, en autos también obra glosada el acta de ejecución de la referida orden, en la que el visitador asentó, en lo que interesa: (se transcribe)

"De los fragmentos transcritos, se advierte que, efectivamente, el Instituto de la Propiedad Industrial ordenó y ejecutó una medida provisional, la cual no tiene las características de una resolución definitiva, pues con la misma no se pone fin al procedimiento de declaración administrativa de infracción, sino que, precisamente, como se asentó, se trata de una medida provisional, ya que como se advierte de los fragmentos transcritos, incluso, se otorgó un plazo de diez días a la presunta infractora para que formule manifestación y ofrezca pruebas en relación con las infracciones advertidas.

"Además, en la Ley de la Propiedad Industrial en el título sexto 'De los procedimientos administrativos', capítulo II 'Del procedimiento de declaración administrativa' y título séptimo 'De la inspección, de las infracciones y sanciones administrativas y de los delitos', capítulo I 'De la inspección' y capítulo II 'De las infracciones y sanciones administrativas', se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

"Capítulo II

"Del procedimiento de declaración administrativa

"...

"Artículo 188.' (se transcribe)

"Artículo 193.' (se transcribe)

"Artículo 199.' (se transcribe)

"Artículo 199 Bis.' (se transcribe)

"Título séptimo

"De la inspección, de las infracciones  
y sanciones administrativas y de los delitos

"Capítulo I

"De la inspección

"Artículo 203.' (se transcribe)

"Artículo 209.' (se transcribe)

"Artículo 211.' (se transcribe)

"Artículo 212 Bis.' (se transcribe)

"Artículo 212 Bis 2.' (se transcribe)

"Capítulo II

"De las infracciones y sanciones administrativas

"Artículo 215.' (se transcribe)

"Artículo 216.' (se transcribe)

"Artículo 217.' (se transcribe)

"De los numerales transcritos, se puede advertir que el procedimiento de declaración administrativa de infracción, puede iniciar de oficio o a petición de parte; que dependiendo de la infracción se ordenará o no la visita de inspección; que de realizarse la inspección, si durante la diligencia se comprobara fehacientemente la comisión de cualquiera de los actos o hechos previstos en los artículos 213 y 223, el inspector asegurará, en forma cautelar, los productos con los cuales presumiblemente se cometan dichas infracciones o delitos.

"Asimismo, se advierte que durante la diligencia el instituto deberá correr traslado al presunto infractor, con los elementos y pruebas que sustenten la presunta infracción, concediéndole un plazo de diez días para que

manifieste lo que a su derecho convenga y presente las pruebas correspondientes; y, una vez concluido el plazo, el instituto con base en el acta de inspección levantada, y en caso de no haberse requerido por la naturaleza de la infracción, con los elementos que obren en el expediente, y tomando en cuenta las manifestaciones y pruebas del interesado, dictará la resolución que corresponda.

"De lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que la orden de inspección y su ejecución llevada a cabo el diez de octubre de dos mil diecisiete, son actos que forman parte del procedimiento de declaración administrativa de infracción en materia de comercio, pero que no le ponen fin al mismo, ya que éste concluirá con la resolución en la que se analicen las pruebas y demás documentos que obren en autos o que se desprendan de la diligencia de inspección que, en su caso, se hubiera realizado.

"Cabe agregar que no se desatiende el hecho de que el Juez de Distrito basó su conclusión en la tesis aislada I.4o.A.736 A, de rubro: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA LA DETERMINACIÓN POR LA QUE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL IMPONE DIVERSAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN, AL TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.', la cual no se comparte en el caso.

"Ello es así, porque en la misma se consideró que la resolución por la que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impone diversas medidas cautelares es una determinación definitiva en contra de la cual procede el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 14, fracciones XI y XV, y párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ahora numeral 3 de la legislación vigente), pues aquéllas son instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del litigio y evitar la generación de daños por la demora en el fallo correspondiente, que gozan de autonomía frente al procedimiento de declaración administrativa de infracción en el que se adoptan y afectan o restringen los derechos de sus destinatarios, aunado a que la ley de la materia no contempla un recurso idóneo para controvertir la determinación relativa.

"Sin embargo, de los numerales que rigen el procedimiento de origen, transcritos en párrafos precedentes, se puede advertir que las medidas provisionales que ordene el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial en los procedimientos administrativos de declaración no son autónomas, sino que como todas las medidas cautelares son instrumentos provisionales que permiten conservar la materia de la controversia o litigio y evitar la generación

de daños por la demora en la resolución de la controversia, que si bien gozan de autonomía frente al procedimiento en sede administrativa, existe un vínculo esencial entre ésta y el fondo, pues su esencia es instrumental, subordinada y dependiente.

"Aunado a ello, no se considera que se dé el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo previsto en la fracción XII y penúltimo párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establece:

"Artículo 3.' (se transcribe)

"Ello, porque si bien los actos reclamados fueron emitidos por una autoridad administrativa, como se dijo párrafos atrás, no se trata de una resolución definitiva que ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia ni resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino que se trata de una medida cautelar emitida dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción en materia de comercio, el cual culminará con la resolución que se emita, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de la Propiedad Industrial, una vez que se agoten las etapas de dicho procedimiento.

"Además, cabe señalar que de la interpretación del transcrito artículo, se advierte que el penúltimo párrafo no se puede analizar de manera aislada, sino que está vinculado con la totalidad de las hipótesis previstas en ese numeral, por lo que en el caso en análisis el juicio de nulidad procederá contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, pues ello les dota del carácter de resolución definitiva para los efectos del juicio contencioso administrativo.

"Esto es, el hecho de que una resolución no admita recurso o éste sea optativo, no implica que automáticamente proceda el juicio de nulidad en su contra por tratarse de una resolución definitiva, según el penúltimo párrafo del transcrito numeral, sino que la resolución impugnada debe ser alguna de las que se establecen en las fracciones que integran el artículo 3 de la referida legislación y respecto de las cuales, no se prevea un recurso o medio de defensa en su contra, o que éste sea optativo, para que entonces proceda el juicio de nulidad en su contra.

"De ahí que si bien, en el caso, la Ley de la Propiedad Industrial no contempla un recurso en contra de la medida cautelar emitida por el coordinador

departamental de Resoluciones en Infracciones en Materia de Comercio del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y ejecutada por el inspector del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, consistente en la orden de inspección dictada dentro del juicio de declaración administrativa de infracción en materia de comercio y su ejecución; ello no implica que se trate de una resolución definitiva que pueda ser impugnada a través del juicio de nulidad, porque aun cuando fue dictada por una autoridad administrativa, no es una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelva un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Cabe agregar que la empresa quejosa reclama una orden de inspección que fue practicada en su domicilio, lo que se traduce en una intromisión, aunado a que, al ejecutarse la misma, se aseguró el equipo de cómputo, con sello que impiden el uso del mismo, lo cual se traduce en una violación sustantiva que da procedencia al juicio de amparo.

"Al respecto, conviene citar, por identidad de razón, el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que definió que la orden de visita domiciliaria, a la que se equipara la inspección reclamada, puede infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, pues con motivo de dicha actuación, la autoridad podrá ingresar al domicilio de la quejosa y, en el caso, exigirle la presentación de su equipo de cómputo, indispensables para comprobar, a través de diversos actos concatenados entre sí, que ha acatado las disposiciones en materia de propiedad intelectual, lo que implica la invasión a su privacidad e intimidad, en incluso a derechos sustantivos, como es el uso de tal equipo, ya que al ejecutar tal orden la autoridad fijó sellos que impiden, incluso, prender el equipo, según narra la parte quejosa.

"De tal forma que, en el caso, se cumple con la excepción estatuida prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, para hacer procedente el juicio, consistente en que el acto afecte derechos sustantivos del quejoso.

"Por tanto, debe concluirse que, en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia analizada por el Juez de Distrito, por lo que este Tribunal Colegiado revoca el sobreseimiento, al no advertir alguna otra causal de improcedencia y al no existir el reenvío, analizará los conceptos de violación que no fueron estudiados, de conformidad con el artículo 93 de la Ley de Amparo.

"De conformidad con los artículos 225, 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, hágase la denuncia de contradicción correspondiente. ..."  
[Énfasis añadido]

## "2. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (amparo directo 315/2010).

- El tres de abril de dos mil nueve, Novartis AG, solicitó al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la imposición de diversas medidas provisionales en contra de Comercializadora de Productos Institucionales, Sociedad Anónima de Capital Variable, al considerar que se estaban violando diversos derechos derivados de su patente.

- Dicha solicitud fue identificada con el número de expediente P.C. 506/2009 (M-27) 4637; posteriormente, el siete de abril de dos mil nueve, la subdirectora divisional de Marcas Notorias, Investigación, Control y Procesamiento de Documentos del instituto mencionado, determinó imponer diversas medidas provisionales.

- En contra de dicha resolución, el diez de junio de dos mil nueve, el representante legal de Comercializadora de Productos Institucionales, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó su nulidad, del cual conoció la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, registrado con el número de expediente 1269/09-EPI-01-93, y el veinticinco de junio de dos mil nueve se desechó la demanda interpuesta, en virtud de que era un acto de trámite y no una resolución definitiva en contra de la cual procediera el juicio contencioso administrativo.

- Disconforme, el diecisiete de agosto siguiente, la parte actora presentó recurso de reclamación y, previos los trámites legales correspondientes, el diez de noviembre de dos mil nueve, notificada el ocho de enero de dos mil diez, resolvió la Sala responsable, en el sentido de confirmar el desechamiento de la demanda de nulidad.

- En contra de dicha resolución, por escrito presentado el dos de febrero de dos mil diez, el representante de la parte actora promovió juicio de amparo directo, el cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por acuerdo de veinticuatro de mayo siguiente, admitió la demanda a trámite registrándola bajo el número 315/2010.

- Previos los trámites conducentes, en sesión de siete de octubre de dos mil diez, el Pleno de dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en donde determinó que lo procedente era **conceder** el amparo, al considerar lo siguiente:

"QUINTO.—El único concepto de violación expuesto por la quejosa es fundado.

"...

"La parte actora acudió al juicio contencioso administrativo demandando la nulidad de la resolución contenida en el oficio 6549, suscrita por la subdirectora divisional de Marcas Notorias, Investigación, Control y Procesamiento de Documentos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, en virtud de la cual se imponen diversas medidas cautelares en contra de la ahora quejosa, al haberse iniciado en su contra el procedimiento de declaración administrativa de infracción a la ley, que contempla la Ley de la Propiedad Industrial.

"La Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desechó la demanda de nulidad intentada, por estimarla improcedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Sin embargo, este órgano colegiado considera que, contrario a lo determinado por la Sala del conocimiento, la resolución reclamada sí constituye una resolución definitiva y, por lo tanto, es procedente el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 14, fracciones XI y XV, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como 16 y 17 constitucionales y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"En efecto, el derecho fundamental de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 constitucional, ha sido abordado e interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se entiende, fundamentalmente, como la posibilidad o prerrogativa a favor de los gobernados de promover la actividad jurisdiccional y ser parte dentro de un proceso en que, una vez satisfechos los requisitos procesales previstos por el legislador ordinario, permita obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre las pretensiones deducidas, observando siempre la satisfacción de los principios que integran este derecho, como son de justicia: i) pronta; ii) completa; iii) imparcial; y, iv) gratuita.

"Correlativamente, el derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo se encuentra contenido en el artículo 17 constitucional, sino en el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José de Costa Rica', que prescribe la obligación por parte del Estado de conceder

a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, mismos que pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la propia convención.

"En la interpretación que se ha hecho de este numeral por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido criterio sostenido en diversos casos, que para la satisfacción de la prerrogativa de acceso a la justicia no basta con la existencia formal de un recurso, sino que debe ser efectivo; es decir, debe ser capaz de producir resultados o respuestas y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada.

"En otras palabras, la obligación a cargo del Estado no se agota con la instauración de un recurso en la ley, sino que éste debe ser eficaz para combatir la violación y brindar la posibilidad real de alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.

"La existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la convención americana citada, sino de todo Estado de derecho en una sociedad democrática.

"De lo anterior puede concluirse, válidamente, que aquellos órganos que tienen a su cargo funciones tanto material como formalmente jurisdiccionales deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el referido derecho de acceso a la justicia; esto es, evitar que con base en una interpretación errónea de las normas relativas a la procedencia del juicio contencioso administrativo rechace una demanda en que se impugne la validez de una resolución que impone medidas cautelares en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

En el artículo 14, fracciones XI y XV, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece lo siguiente:

"Artículo 14.' (se transcribe)

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 79/2002-SS, emitió la tesis número 2a. X/2003, visible en la página 336, Tomo XVII, febrero de 2003, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. «RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS». ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.', y consideró que

es contra derecho determinar el alcance de la expresión 'resolución definitiva', solamente con base en el texto normativo, y que para lograr una adecuada intelección del concepto, resulta necesario atender a la impugnación o atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, determinando que es indispensable considerar la naturaleza de la resolución impugnada, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

"En esas condiciones, contra la resolución contenida en el oficio 6549, suscrita por la Subdirectora Divisional de Marcas Notorias, Investigación, Control y Procesamiento de Documentos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, por la que se le imponen diversas medidas provisionales, sí es procedente el juicio contencioso administrativo si se tienen en cuenta las consideraciones precedentes.

"Las medidas cautelares son instrumentos provisionales que permiten conservar la materia de la controversia o litigio y evitar la generación de daños por la demora en la resolución de la controversia, que gozan de autonomía frente al procedimiento en sede administrativa –aunque existe un vínculo esencial entre ésta y el fondo, pues su esencia es instrumental, subordinada y dependiente– y éstas son capaces de afectar directamente los derechos fundamentales de aquellos contra quienes se emiten.

"En este orden de ideas, se tiene entonces, por una parte, que el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo es la imposición de diversas medidas cautelares en contra de la ahora parte quejosa, al haberse iniciado el procedimiento de declaración administrativa de infracción, que contempla la Ley de la Propiedad Industrial, lo que de suyo constituye una restricción o afectación en sus derechos.

"Por otro lado, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. En este sentido, si la ley de la materia no establece un recurso idóneo para controvertir la determinación de la imposición de las medidas cautelares, entendido éste como un medio de control de la legalidad de las resoluciones de la autoridad, es indudable que se actualiza el supuesto de la norma, es decir, que el juicio contencioso administrativo es procedente cuando los actos de las autoridades no admitan recurso administrativo alguno.

"No es óbice a lo anterior, que los artículos 199 Bis a 199 Bis 5 de la Ley de la Propiedad Industrial señalen que:

"- El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción, puede imponer al presunto infractor, las medidas cautelares que contempla la ley, entendidas éstas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia de la controversia o litigio, así como evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un juicio o de un procedimiento seguido en forma de juicio.

"- La persona en contra de la cual se hayan impuesto las medidas cautelares, podrá exhibir una contrafianza, a efecto de conseguir el levantamiento de las mismas; y podrá hacer observaciones en contra de éstas, dentro del plazo de diez días posteriores a su imposición.

"- El instituto, al resolver el procedimiento de declaración administrativa de infracción, decidirá sobre el levantamiento o definitividad de las medidas adoptadas.

"Ello en razón de que la exhibición de una contrafianza, a efecto de conseguir el levantamiento de la medida cautelar y la posibilidad de hacer observaciones en contra de éstas, dentro del plazo de diez días posteriores a su imposición, no pueden considerarse como un recurso, propiamente dicho, puesto que tanto la contrafianza como las manifestaciones que vierta la parte afectada, no son atinentes a que la autoridad revise la legalidad de su acto, sino simplemente para responder por los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a la contraparte, pero quedando subsistente la decisión, generando una carga económica que bien no podría ocasionarse de establecer en sede administrativa un verdadero medio de autocontrol sustancial y no simplemente formal de poder controvertir la decisión de concesión de la medida impuesta.

"Por lo tanto, si en la resolución impugnada dictada dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impuso al presunto infractor las medidas cautelares contempladas por la propia ley, que no prevé recurso alguno para modificar tal determinación, sino únicamente establece que será al resolver el procedimiento de declaración administrativa de infracción cuando se decidirá sobre el levantamiento o definitividad de las medidas adoptadas, es evidente que aquéllas, al quedar vivas y eficaces durante toda la secuela del procedimiento administrativo, pueden extender sus efectos, incluso, si la decisión dictada es controvertida en el juicio contencioso administrativo, por lo que el acto impugnado en el juicio del que deriva el presente amparo se ubica en el supuesto del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entendiéndose que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"Adoptar un criterio distinto significaría violentar, en perjuicio de la parte quejosa, la garantía de acceso a la administración de justicia, desatendiendo a la obligación por parte del Estado, de conceder a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso o medio de control jurisdiccional capaz de producir resultados o respuestas, y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada.

"Robustece a lo anterior, a contrario sensu, la tesis número I.4o.A.705 A, sustentada por este Tribunal Colegiado, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época, página 2853, y que en su rubro y texto dispone: 'ACCESO A LA JUSTICIA. LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA ELEGIDA POR EL ACCIONANTE, DEBIDO A LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL INSTADO, NO DEBE TRASCENDER EN DENEGAR UNA SOLUCIÓN JUDICIAL EFECTIVA.' (se transcribe)

"En las relatadas condiciones, al ser violatoria de garantías la sentencia combatida, lo que procede es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la Sala responsable la deje insubsistente y, en su lugar, dicte otra en la que, de no advertir un motivo diverso de desechamiento de la demanda de nulidad al aquí analizado, ordene su admisión." [Énfasis añadido]

Como consecuencia de dicha determinación se emitió la tesis «I.4o.A.736 A» publicada bajo el número de registro digital: 162555, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA LA DETERMINACIÓN POR LA QUE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL IMPONE DIVERSAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN, AL TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. X/2003, publicada en la página 336, Tomo XVII, febrero de 2003, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. «RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS». ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11,

PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.', sostuvo que es contra derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos de la acción contenciosa administrativa solamente con base en la expresión 'resolución definitiva', ya que para lograr una adecuada intelección del concepto, resulta necesario atender a la naturaleza jurídica de la resolución, sea expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública. En este contexto, contra la resolución por la que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impone diversas medidas cautelares, procede el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 14, fracciones XI y XV, y párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues aquéllas son instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del litigio y evitar la generación de daños por la demora en el fallo correspondiente, que gozan de autonomía frente al procedimiento de declaración administrativa de infracción en el que se adoptan y afectan o restringen los derechos de sus destinatarios, aunado a que la ley de la materia no contempla un recurso idóneo para controvertir la determinación relativa; de ahí su definitividad, sin que pueda considerarse que la posibilidad legalmente prevista de exhibir una contrafianza para responder por los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a la contraparte, a efecto de levantar dichas medidas y de hacer observaciones en su contra, constituya un recurso propiamente dicho, pues su finalidad no es que la autoridad revise la legalidad del acto. Adoptar un criterio distinto significaría violentar la garantía de acceso a la administración de justicia prevista tanto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comúnmente conocida como Pacto de San José, desatendiendo la obligación por parte del Estado de conceder a toda persona un recurso o medio de control jurisdiccional capaz de producir resultados o respuestas y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada."

CUARTO.—**Existencia o no de la contradicción de tesis.** Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010 (bajo el número de registro digital: 164120), estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio prevé lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-

## TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.<sup>17</sup>

De la jurisprudencia transcrita se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se

<sup>17</sup> Cuyo texto es: "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."

construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

En consecuencia, debe decirse que, en la especie, en relación con las ejecutorias del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el amparo en revisión 100/2018, y el criterio que estima discrepante derivado del diverso amparo directo 315/2010 dictado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sí existe contradicción de tesis, ya que de las consideraciones de las ejecutorias referidas se evidencia que los tribunales contendientes partieron de hechos similares y, por tanto, examinaron una misma cuestión jurídica.

Para corroborarlo es relevante establecer lo que, en esencia, precisó, en lo que interesa al presente asunto, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión **100/2018**, en atención a lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado del conocimiento declaró que uno de los agravios era fundado y suficiente para revocar la sentencia recurrida, en virtud de que no se reclamaba un acto definitivo para los efectos del juicio de nulidad, sino una medida cautelar emitida por el coordinador departamental de Resoluciones en Infracciones en Materia de Comercio del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y ejecutada por el inspector del mencionado instituto, el diez de octubre de dos mil diecisiete, el cual no ponía fin al procedimiento de declaración administrativa de infracción, más bien se trataba de una medida provisional.

- En ese sentido, de la Ley de la Propiedad Industrial se advertía que el procedimiento administrativo de infracción podía iniciar de oficio o a petición de parte y, dependiendo de la infracción, podría ordenarse o no la visita de inspección, por lo que de realizarse y durante la diligencia se comprobara de manera fehaciente la comisión de cualquiera de los actos o hechos previstos en los artículos 213 y 223, el inspector podría asegurar, de forma cautelar, los productos con los cuales presumiblemente se cometían las infracciones o delitos; de ahí que resultaba evidente que no era una resolución que pusiera fin a un juicio, toda vez que éste concluirá con la resolución en la que se estudiaran las pruebas y demás documentos que obraban en autos o los que se desprendían de la diligencia de inspección que se hubiere realizado.

- Agregó que no desatendió las conclusiones en las que se basó el Juez de Distrito, al citar la tesis I.4o.A.736 A, en la que se determinaba que dichas medidas cautelares constituían una determinación definitiva; sin embargo, manifestó su desacuerdo con dicha tesis, ya que de la misma ley se desprende que éstas no eran autónomas al constituir medidas provisionales que permitan conservar la materia de la controversia o litigio y evitar generación de daños futuros por la demora en la resolución.

- De igual forma, no consideró que se diera el supuesto de procedencia establecido en el artículo 3, fracción XII, y penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello en atención a que si bien los actos reclamados fueron emitidos por una autoridad administrativa, lo cierto era que no se trataba de una resolución que pusiera fin a un procedimiento administrativo, sino de una medida cautelar emitida dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción en materia de comercio, el cual culminaría con el dictado de la resolución una vez agotadas las etapas procesales respectivas, no obstaba el hecho de que la resolución de dichas medidas no admitiera recurso alguno o que éste fuera optativo, ya que ello no implicaba que automáticamente procediera el juicio de nulidad en su contra.

- Citó el criterio sostenido por este Alto Tribunal, el cual definió la orden de visita domiciliaria, equiparada a la inspección reclamada, la cual podría infringir continuamente los derechos fundamentales del visitado durante su práctica; de tal forma que, en el caso, se cumplía con la excepción prevista en el precepto 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, consistente en que el acto afectara derechos sustantivos del quejoso.

- En consecuencia, no se actualizó la causa de improcedencia analizada por el Juez de Distrito, por lo que se revocó el sobreseimiento, al no advertir ninguna otra causal.

Por otro lado, de lo resuelto por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el amparo directo **315/2010**, se desprende lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado declaró fundado el único concepto de violación hecho valer por la parte quejosa, ya que la resolución reclamada, consistente en la imposición de diversas medidas cautelares, al haberse iniciado en su contra el procedimiento de declaración administrativa de infracción a la ley contemplada en la Ley de la Propiedad Industrial, constituía una resolución definitiva, por tanto, era procedente el juicio contencioso administrativo.

- En ese sentido, aseveró que los órganos que tuvieran a su cargo funciones tanto material como formalmente jurisdiccionales debían tratar de suprimir prácticas que denegaran o delimitaran el derecho de acceso a la justicia, es decir, evitar desechar una demanda en la que se pudiera impugnar la validez de una resolución que impusiera medidas cautelares en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, debido a que dicha resolución se considera como definitiva, aunado a que causaba una afectación o restricción a los derechos de la parte quejosa.

- Adicionó que la ley de la materia no contemplaba un recurso idóneo para controvertir tal determinación de la imposición de medidas cautelares, el cual se entendía como un medio de control de legalidad de las resoluciones de la autoridad, por ende, era indudable que se actualizaba el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo cuando los actos de las autoridades no admitían recurso administrativo alguno.

- Asimismo, expresó que la exhibición de una contrafianza para poder levantar la medida cautelar, no podía considerarse propiamente como un recurso, dado que sólo servía para responder por los posibles daños y perjuicios que se pudieran producir a la contraparte, generando una carga económica que bien no podría ocasionarse al establecer en sede administrativa un verdadero medio de autocontrol sustancial y no simplemente formal para poder controvertir la decisión de concesión de la medida impuesta.

- Bajo esa tesitura, concluyó que si en la resolución impugnada, dictada dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impuso al presunto infractor medidas cautelares, las cuales no preveían recurso alguno para modificar dicha determinación, resultaba evidente que, al quedar vivas y eficaces durante toda la secuela del procedimiento administrativo, pudieran extender sus efectos, por tanto, se ubicaría en el supuesto del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, adoptar un criterio contrario violentaría el derecho de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, concedió el amparo solicitado.

De lo relatado en líneas precedentes se advierte que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al fallar el amparo en revisión 100/2018, determinó que la resolución por la que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial imponía diversas medidas cautelares no constituía una resolución definitiva, por lo que no procedía el juicio contencioso administrativo contra ellas, al catalogarse como medidas provisionales que no eran autónomas, toda vez que su esencia era instrumental, subordinada e independiente, sino que son instrumentos provisionales que permitían con-

servar la materia de la controversia o litigio y evitar la generación de futuros daños por la demora en el dictado de la resolución.

Mientras que lo fallado por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en el amparo directo 315/2010, fue que la resolución emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial que imponía diversas medidas cautelares constituía una determinación definitiva en contra de la cual sí procedía el juicio contencioso administrativo, pues si bien eran instrumentos provisionales que permitían conservar la materia del litigio y evitar la generación de futuros daños por la demora en el dictado del fallo correspondiente, lo cierto era que gozaban de autonomía frente al procedimiento de declaración administrativa de infracción, en el que se adoptaban y afectaban o restringían los derechos de sus destinatarios, aunado a que no se contemplaba un recurso idóneo para controvertir tal resolución.

Como se desprende de lo anterior, sí existe la contradicción de criterios, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en dilucidar la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones dictadas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial en donde se imponían diversas medidas cautelares en el procedimiento de declaración administrativa de infracción.

En esa medida, el **punto de contradicción** que debe dilucidar esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en establecer *si procede el juicio contencioso administrativo en contra de las determinaciones emitidas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial en las que se imponen diversas medidas cautelares derivadas del procedimiento de declaración administrativa de infracción.*

QUINTO.—**Estudio.** Al respecto, para dilucidar el criterio que con carácter de jurisprudencia debe prevalecer, es pertinente tener en cuenta en contra de qué tipos de actos o resoluciones procede el juicio contencioso administrativo federal, para después analizar si el supuesto normativo que aquí se actualiza, esto es, las determinaciones en donde el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impone medidas cautelares, es impugnabile por medio del juicio en cita, al constituir o no una resolución definitiva.

En ese sentido, debemos conocer el texto del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente en el momento en que se falló el amparo directo 315/2010 y cuyo texto es prácticamente idéntico en su contenido al que lo sustituyó, esto es, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa vigente al resolver el amparo en revisión 100/2018; así el texto interpretado por los tribunales contendientes es el siguiente:

<p style="text-align: center;"><b>AR. 100/2018</b>  <b>Tercer Tribunal Colegiado en</b>  <b>Materia Administrativa del</b>  <b>Tercer Circuito</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>AD. 315/2010</b>  <b>Cuarto Tribunal Colegiado en</b>  <b>Materia Administrativa del</b>  <b>Primer Circuito</b></p>
<p><b>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicada el 18 de julio de 2016 (vigente al 21 de junio de 2017 cuando se impuso la medida cautelar)</b></p> <p>"Capítulo II</p> <p>"De la competencia del tribunal y los conflictos de intereses</p> <p><b>"Artículo 3.</b> El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>...</p> <p><u>XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;</u></p> <p>...</p> <p>XIX. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del tribunal.</p> <p>Para los efectos del primer párrafo de este artículo, <u>las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.</u>"</p>	<p><b>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada el 21 de diciembre de 2007 (vigente al 7 de abril de 2009 cuando se impuso la medida cautelar)</b></p> <p>"Capítulo II</p> <p>"De la competencia material del tribunal</p> <p><b>"Artículo 14.</b> El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>...</p> <p><u>XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;</u></p> <p>...</p> <p>XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.</p> <p>Para los efectos del primer párrafo de este artículo, <u>las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.</u>"</p>

De los preceptos referidos, cuyo texto guarda identidad jurídica, se puede establecer válidamente que hace procedente la impugnación de **resoluciones definitivas**, actos administrativos y procedimientos, como pudieran ser, entre otras, las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determinara la existencia de una obligación fiscal, las que impusieran multas por infracciones a normas administrativas federales o aquellas que causaran un agravio en materia fiscal, por mencionar algunas vinculadas con el presente asunto.

Bajo esa óptica, de conformidad con los artículos de la ley orgánica en cita, el juicio de nulidad procede ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otros supuestos, contra resoluciones definitivas, las cuales se pueden entender de la siguiente manera:

- a) Las que **no admiten** recurso administrativo en su contra.
- b) Las que **admitiendo** recurso administrativo su interposición **es opcional**.

En ese contexto, la definitividad de las resoluciones es concluyente para la procedencia del juicio de nulidad, ya que el procedimiento contencioso federal sólo se activará cuando se reúna el carácter definitivo de la resolución impugnada que, en la especie, se actualiza en los dos supuestos establecidos por el legislador, condición que, como se advierte de la norma, no radica en la inimpugnabilidad absoluta del acto o resolución, pues uno de los casos que torna definitiva la decisión es la opcionalidad del recurso administrativo.

Sin embargo, esta Segunda Sala también ha considerado que es contra derecho determinar el alcance de lo que es una "resolución definitiva" para efectos del juicio contencioso administrativo federal, solamente con base en la expresión del texto normativo, y para lograr una adecuada intelección del concepto se estima necesario tener presente lo que a continuación se detallará:

La definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debe considerar la **naturaleza de tal resolución**, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

Al respecto, se debe decir que dicho producto final o última voluntad suele expresarse de dos formas:

- a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento; o,
- b) Como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la administración pública.

En virtud de lo expuesto, se puede decir que las resoluciones definitivas son las que culminan un procedimiento administrativo, por tanto, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza *iter* procedimental no podrán considerarse "resoluciones definitivas", en atención a que éstos sólo pueden serlo los fallos con los que concluya dicho procedimiento excluyéndose a las actuaciones instrumentales que conforman el procedimiento administrativo, entendido tal como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que para este caso es precisamente la producción de la resolución administrativa definitiva cuyo objeto consiste, a su vez, en crear efectos jurídicos.

En vía de consecuencia, no se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa fijeza que impide reformas o mudanzas, se dice que "causa estado".

Además, la generación de esta situación últimamente mencionada en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso administrativo, además de lo que prevén los artículos 3 y 14 de las leyes orgánicas antes mencionadas, lo cual dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario.

Lo referido se puede corroborar del criterio contenido en la tesis 2a. X/2003, en donde si bien se estudió el artículo 11 de la Ley Orgánica vigente del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho precepto guarda identidad jurídica con el texto de los artículos ahora analizados, el rubro de la tesis es el siguiente:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cuyo texto es el siguiente: "La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés,

Ahora bien, una vez establecido lo reseñado es relevante tomar en cuenta cuál es la naturaleza de las medidas cautelares que impone el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, para valorar si se ubican o no en el concepto de "resolución definitiva" para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo. Para lo cual, hay que atender al procedimiento de declaración administrativa a que hace alusión la Ley de la Propiedad Industrial en el capítulo II, particularmente, al contenido de los siguientes preceptos:

## "Capítulo II

### "Del procedimiento de declaración administrativa

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2010)

"Artículo 188. El instituto podrá iniciar el procedimiento de declaración administrativa de oficio o a petición de quien tenga un interés jurídico y funde su pretensión. De igual manera, cualquier persona podrá manifestar por escrito al instituto la existencia de causales para iniciar el procedimiento de declaración administrativa de oficio, en cuyo caso el instituto podrá considerar dicha información como elementos para determinar el inicio del procedimiento, de considerarlo procedente."

"Artículo 189. La solicitud de declaración administrativa que se interponga deberá contener los siguientes requisitos:

---

no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la administración pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.". Publicada con los datos de identificación: Novena Época. Registro digital: 184733. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, tesis 2a. X/2003, página 336.

- "I. Nombre del solicitante y, en su caso, de su representante;
- "II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- "III. Nombre y domicilio de la contraparte o de su representante;
- "IV. El objeto de la solicitud, detallándolo en términos claros y precisos;
- "V. La descripción de los hechos; y,
- "VI. Los fundamentos de derecho.

(Reformado, D.O.F. 25 de enero de 2006)

"Artículo 190. Con la solicitud de declaración administrativa deberán presentarse, en originales o copias debidamente certificadas, los documentos y constancias en que se funde la acción y ofrecerse las pruebas correspondientes. Las pruebas que se presenten posteriormente, no serán admitidas salvo que fueren supervenientes. Asimismo, deberá exhibir el solicitante el número de copias simples de la solicitud y de los documentos que a ella se acompaña, necesarios para correr traslado a la contraparte.

"Cuando se ofrezca como prueba algún documento que obre en los archivos del instituto, bastará que el solicitante precise el expediente en el cual se encuentra y solicite la expedición de la copia certificada correspondiente o, en su caso, el cotejo de la copia simple que se exhiba y solicitará al instituto que con la copia simple de dichas pruebas, se emplace al titular afectado.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 25 de enero de 2006)

"Artículo 191. Si el solicitante no cumpliera con los requisitos a que se refiere el artículo 189 de esta ley o no exhibiera las copias de la solicitud y los documentos que a ella se acompañan, a que se refiere el artículo 190 de esta ley, el instituto le requerirá, por una sola vez, subsane la omisión en que incurrió o haga las aclaraciones que correspondan; para tal efecto se le concederá un plazo de ocho días, y de no cumplirse el requerimiento en el plazo otorgado se desechará la solicitud.

"También se desechará la solicitud por la falta de documento que acredite la personalidad o cuando el registro, patente, autorización o publicación que sea base de la acción, no se encuentre vigente.

(Reformado, D.O.F. 25 de enero de 2006)

"Artículo 193. Admitida la solicitud de declaración administrativa de nulidad, caducidad y cancelación, el instituto, con la copia simple de la soli-

cidad y los documentos que se le acompañaron, la notificará al titular afectado, concediéndole un plazo de un mes para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En los procedimientos de declaración administrativa de infracción se estará a lo dispuesto en los artículos 209 fracción IX y 216 de esta ley. La notificación se hará en el domicilio señalado por el solicitante de la declaración administrativa."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis. En los procedimientos de declaración administrativa relativos a la violación de alguno de los derechos que protege esta ley, el instituto podrá adoptar las siguientes medidas:

"I. Ordenar el retiro de la circulación o impedir ésta, respecto de las mercancías que infrinjan derechos de los tutelados por esta ley;

"II. Ordenar se retiren de la circulación:

"a) Los objetos fabricados o usados ilegalmente;

"b) Los objetos, empaques, envases, embalajes, papelería, material publicitario y similares que infrinjan alguno de los derechos tutelados por esta ley;

"c) Los anuncios, letreros, rótulos, papelería y similares que infrinjan alguno de los derechos tutelados por esta ley; y,

"d) Los utensilios o instrumento (sic) destinados o utilizados en la fabricación, elaboración u obtención de cualquiera de los señalados en los incisos a), b) y c), anteriores;

"III. Prohibir, de inmediato, la comercialización o uso de los productos con los que se viole un derecho de los protegidos por esta ley;

"IV. Ordenar el aseguramiento de bienes, mismo que se practicará conforme a lo dispuesto en los artículos 211 a 212 Bis 2;

"V. Ordenar al presunto infractor o a terceros la suspensión o el cese de los actos que constituyan una violación a las disposiciones de esta ley; y,

"VI. Ordenar se suspenda la prestación del servicio o se clausure el establecimiento cuando las medidas que se prevén en las fracciones anteriores, no sean suficiente (sic) para prevenir o evitar la violación a los derechos protegidos por esta ley.

"Si el producto o servicio se encuentra en el comercio, los comerciantes o prestadores tendrán la obligación de abstenerse de su enajenación o prestación a partir de la fecha en que se les notifique la resolución.

"Igual obligación tendrán los productores, fabricantes, importadores y sus distribuidores, quienes serán responsables de recuperar de inmediato los productos que ya se encuentren en el comercio."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 1. Para determinar la práctica de las medidas a que se refiere el artículo anterior, el instituto requerirá al solicitante que:

"I. acredite ser el titular del derecho y cualquiera de los siguientes supuestos:

"a) La existencia de una violación a su derecho;

"b) Que la violación a su derecho sea inminente;

"c) La existencia de la posibilidad de sufrir un daño irreparable; y,

"d) La existencia de temor fundado de que las pruebas se destruyan, oculten, pierdan o alteren.

"II. Otorgue fianza suficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran causar a la persona en contra de quien se haya solicitado la medida; y,

"III. Proporcione la información necesaria para la identificación de los bienes, servicios o establecimientos con los cuales o en donde se comete la violación a los derechos de propiedad industrial.

"La persona contra la que se haya adoptado la medida podrá exhibir contrafianza para responder de los daños y perjuicios que se causen al solicitante de la misma, a efecto de obtener su levantamiento.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2010)

"El instituto deberá tomar en consideración la gravedad de la infracción y la naturaleza de la medida solicitada para adoptar la práctica de ésta.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 18 de junio de 2010)

"Para determinar el importe de la fianza el instituto tomará en consideración los elementos que le aporte el titular del derecho así como los que se desprendan de las actuaciones en el expediente. El importe de la contrafianza comprenderá la cantidad afianzada por el solicitante de las medidas y un monto adicional de cuarenta por ciento sobre el que se hubiere exhibido para la fianza.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 18 de junio de 2010)

"El instituto podrá requerir al solicitante la ampliación de la fianza, cuando de la práctica de las medidas se desprenda que la otorgada inicialmente resulta insuficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran causar a la persona en contra de quien se haya solicitado la medida. En el mismo sentido, el instituto podrá ordenar el incremento de la contrafianza."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 2. La persona en contra de quien se haya ordenado alguna de las medidas a que se refiere el artículo 199 Bis de esta ley, tendrá un plazo de diez días para presentar ante el instituto las observaciones que tuviere respecto de dicha medida.

"El instituto podrá modificar los términos de la medida que se haya adoptado tomando en consideración las observaciones que se le presenten."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 3. El solicitante de las medidas provisionales a que se refiere el artículo 199 Bis será responsable del pago de los daños y perjuicios causados a la persona en contra de quien se hubiesen ejecutado cuando:

"I. La resolución definitiva que hubiese quedado firme sobre el fondo de la controversia declare que no existió violación ni amenaza de violación a los derechos del solicitante de la medida; y,

"II. Se haya solicitado una medida provisional y no se hubiese presentado la demanda o solicitud de declaración administrativa de infracción ante la autoridad competente o ante el instituto respecto del fondo de la controversia, dentro de un plazo de veinte días contado a partir de la ejecución de la medida."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 4. El instituto pondrá a disposición del afectado la fianza o contrafianza que se hubiesen exhibido cuando se resuelva el procedimiento de declaración administrativa de infracción."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 5. El instituto decidirá en la resolución definitiva del procedimiento de declaración administrativa de infracción, sobre el levantamiento o definitividad de las medidas adoptadas."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 6. En cualquier medida provisional que se practique, deberá cuidarse que ésta no sirva como medio para violar secretos industriales o para realizar actos que constituyan competencia desleal."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 7. El solicitante sólo podrá utilizar la documentación relativa a la práctica de una medida provisional para iniciar el juicio correspondiente o para exhibirla en los autos de los procesos en trámite, con prohibición de usarla, divulgarla o comunicarla a terceros."

(Adicionado, D.O.F. 2 de agosto de 1994)

"Artículo 199 Bis 8. En los procedimientos de declaración administrativa de infracción, el instituto buscará en todo momento conciliar los intereses de los involucrados." [Énfasis añadido]

De los preceptos invocados con antelación de la Ley de la Propiedad Industrial particularmente se advierte que se establece cómo se regulará el procedimiento de declaración administrativa, al señalar lo siguiente:

• **Formas de iniciar el procedimiento:** En donde se dispone que se podrá iniciar por el instituto de oficio o a petición de quien tenga interés y funde su pretensión; siendo que en dichos procedimientos el instituto siempre buscará conciliar los intereses de los involucrados.

• **Requisitos:** Dentro de ellos se ubican el nombre del solicitante o representante; domicilio para oír y recibir notificaciones; nombre y domicilio de la contraparte; expresión clara y precisa del objeto de la solicitud; incluida la descripción de los hechos y fundamentos de derecho.

• **Solicitud:** Se deberá anexar a la solicitud en originales o copias certificadas los documentos y constancias en que funde su acción y las pruebas correspondientes, junto con las copias para correr traslado a la contraparte.

• **Requerimiento y desechamiento:** Siendo que en el supuesto de no cumplir con los requisitos o exhibir las copias que deberán anexarse a la solicitud y los documentos que deben acompañarla el instituto podrá requerir, por una sola ocasión, por un plazo de ocho días, para que se subsane la omisión, siendo que en el caso de no desahogarla se desechará la solicitud, al igual que en el supuesto en donde falte el documento que acredite la personalidad o cuando el registro, patente, autorización o publicación, que sea la base de la acción, no se encuentre vigente.

• **Admisión:** Una vez cumplidos los requisitos referidos, se procederá a admitir la solicitud y el instituto, con copia simple de la misma y los documentos que le acompañaron, lo notificará al titular afectado, en donde se le otorgará un plazo de un mes para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

• **Medidas cautelares:** Posteriormente, dentro del procedimiento de declaración administrativa se podrán adoptar las medidas cautelares siempre y cuando se acredite ante el instituto ser titular del derecho y ubicarse en cualquiera de los siguientes supuestos:

- Existencia de una violación a su derecho.
- Que la violación a su derecho sea inminente.
- La posibilidad de sufrir un daño irreparable.
- La existencia de temor fundado de que las pruebas se destruyan, oculten, pierdan o alteren.

• **Tipos de medidas cautelares:** Podrán adoptarse medidas como ordenar el retiro o impedir la circulación de mercancía; así como ordenar retirar de circulación objetos fabricados o usados ilegalmente, empaques, envases, embalajes, papelería, material publicitario y similares que infrinjan los derechos que tutela la ley; anuncios, letreros, rótulos, papelería, utensilios o instrumentos destinados en la fabricación u obtención de los objetos invocados; prohibir la comercialización o uso de los productos que transgredan los derechos; ordenar el aseguramiento de bienes; ordenar al presunto infractor o terceros la suspensión o cese de actos que pudieran constituir una violación a las disposiciones de la ley e, incluso, suspender la prestación del servicio o clausurar el establecimiento, cuando las anteriores medidas relatadas no sean suficientes.

- **Otros requisitos para otorgar las medidas cautelares:** Se deberá otorgar fianza, proporcionar la información para identificar los bienes, servicios o establecimientos en donde supuestamente se comete la violación a los derechos de propiedad industrial; mientras la persona en contra de quien se haya ordenado alguna de las medidas cautelares tendrá un plazo de diez días para presentar ante el instituto las observaciones que tuviere respecto de la misma, existiendo la posibilidad de que el instituto modifique los términos de la medida; procurando en todo caso que, al otorgarse la medida, ésta no sirva como medio para violar secretos industriales o realizar actos que constituyan competencia desleal. Siendo que en la resolución definitiva el instituto decidirá sobre el levantamiento o definitividad de las medidas adoptadas.

- **Fianza:** La fianza será lo suficiente para que se responda a los daños y perjuicios que se pudieran causar a la persona en contra de quien se hubiere solicitado la medida y la ley establece al efecto los elementos que deberá tomar el instituto para determinar el importe de la misma.<sup>9</sup>

- **Contrafianza:** La podrá exhibir la persona contra la que se haya adoptado la medida para responder a los daños y perjuicios que se pudieran causar al solicitante de la misma a efecto de obtener su levantamiento.

De lo reseñado se advierte que dentro del procedimiento de declaración administrativa que se tramita ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial existe la posibilidad de que se adopten y ordenen medidas cautelares al acreditarse ante el instituto ser titular del derecho y que exista una violación inminente al mismo, que lo ponga en posibilidad de sufrir un daño irreparable y la existencia de un temor fundado de que las pruebas dejen de existir, lo que se actualizará con el cumplimiento de los requisitos que exige la ley, para lo cual, dispone que el referido instituto deberá tomar en consideración diversos elementos, como son la gravedad de la infracción y la naturaleza de la medida solicitada para adoptar la práctica de ésta.

Del mismo modo, dispone que el solicitante de tales medidas debe otorgar fianza suficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran causar a la persona contra quien se haya solicitado la medida y que también

---

<sup>9</sup> En ese sentido, el texto del artículo que se muestra en la presente ejecutoria es el vigente, en donde se incluye la reforma de dieciocho de junio de dos mil diez, en la que se hicieron algunas modificaciones vinculadas con el tema de la fianza, los cuales no alteran el sentido del estudio de la presente ejecutoria, ya que de lo que se relata al respecto, únicamente se esboza lo esencial al efecto, sin que sea materia de análisis de la presente contradicción.

proporcione la información necesaria para la identificación de los bienes, servicios o establecimientos con los cuales o en donde se comete la violación a los derechos de propiedad industrial.

Asimismo, contempla que la persona contra la que se haya adoptado la medida podrá exhibir contrafianza para responder de los daños y perjuicios que se causen al solicitante, a efecto de obtener su levantamiento.

De igual forma, dispone que el referido instituto deberá tomar en consideración la gravedad de la infracción y la naturaleza de la medida solicitada para adoptar la práctica de ésta.

Ahora bien, de lo explicado con antelación podemos considerar y corroborar que las medidas cautelares que se aluden se dictan dentro del procedimiento de declaración administrativa que se lleva ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, esto es, son accesorias al procedimiento principal, las cuales tienen la naturaleza de ser temporales, por dictarse dentro de un procedimiento y su objeto es preservar la materia del procedimiento aludido hasta que se dicte la resolución definitiva en donde se determinará si las mismas siguen de forma permanente o se levantan.

Así, la finalidad de las medidas cautelares es mantener las cosas en el estado que guardan hasta que se dicte la resolución definitiva en el procedimiento.

Lo aseverado se corrobora del texto de la exposición de motivos que originó la reforma publicada el dos de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, que generó la actual Ley de la Propiedad Industrial, en donde en relación con la naturaleza de las medidas cautelares, en el apartado de "*Modificaciones relativas a la defensa y protección de los derechos de propiedad industrial*", se dijo lo siguiente:

"D. Modificaciones relativas a la defensa y protección de los derechos de propiedad industrial.

"Garantizar una efectiva protección y defensa de los derechos exclusivos que la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial otorga a sus titulares, requiere de dotar a la autoridad de facultades que le permitan prevenir y sancionar la realización de actos de competencia desleal que afecten el ejercicio pleno de los derechos de propiedad industrial, dentro del marco de respeto de las garantías individuales y el principio de seguridad jurídica.

"Es por ello que la presente iniciativa también contempla la incorporación de disposiciones que facultan a la autoridad para adoptar medidas precautorias o definitivas mediante las cuales se pueda impedir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial.

"En este orden de ideas, en la iniciativa se propone dotar a la autoridad de facultades para ordenar la suspensión o terminación de los actos con los que presumiblemente se esté violando un derecho de propiedad industrial, así como el retiro de la circulación de las mercancías en las que se materialice la violación y de los utensilios o instrumentos destinados a su elaboración. Así, por ejemplo, será posible que un distribuidor o comercializador se abstenga de poner en circulación un producto que ostente ilícitamente una marca.

"Para evitar el abuso en la aplicación de estas medidas, se prevé la obligación, a cargo de quien las solicita, de otorgar una fianza para responder por los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar e indemnizar a quien resulte perjudicado con la ejecución de la medida cuando la misma se solicite sin causa justificada. Para obtener el levantamiento de la medida, el presunto infractor podrá otorgar una contrafianza suficiente para garantizar el pago de los daños y perjuicios que se ocasionen al solicitante.

"La tendencia internacional en esta materia muestra que actualmente es más importante obtener la reparación de daños y perjuicios que se ocasionan al titular de un derecho de propiedad industrial que haya sido afectado, que el sancionar al infractor con una pena privativa de la libertad. Permitir la reparación de los daños y perjuicios que se ocasionen, debe ser uno de los principales objetivos de la ley y de las autoridades encargadas de su aplicación, ya que pueden ser cuantiosos por la importancia económica que los derechos de propiedad industrial tienen en la industria y el comercio.

"Por lo anterior, se propone establecer un porcentaje mínimo del 40% del precio de venta al público de cada uno de los productos o servicios que impliquen una violación de los derechos de propiedad industrial que deberá pagar el infractor al titular afectado. Con esta disposición y la contenida en la Ley Federal de Derechos de Autor se uniformaría el criterio para cuantificar los daños y perjuicios en materia de propiedad intelectual.

"Acorde con lo antes expuesto, se propone considerar como infracciones administrativas las conductas que actualmente se encuentran tipificadas en la ley como delitos y sancionar penalmente la reincidencia en las mismas. Los delitos en materia de propiedad industrial serán perseguibles por querrela

de la parte ofendida y no de oficio, de esta manera, se pretende reforzar los mecanismos existentes para sancionar la violación de los derechos de propiedad industrial y obtener la reparación de los daños y perjuicios.

"Para otorgar protección a todos los derechos de propiedad industrial, se establece como infracción administrativa el uso indebido de los diseños industriales, los avisos y los nombres comerciales, supuestos no considerados en la ley vigente."

De ello se corrobora que, al instaurar la facultad de las autoridades de imponer medidas cautelares, se estableció únicamente que éstas tenían la naturaleza de ser actuaciones instrumentales que conformaban el procedimiento de declaración administrativa, que tenían por objeto, de forma accesoria al procedimiento principal, impedir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial, así como el retiro de la circulación de las mercancías en las que se materializará la violación y de los utensilios o instrumentos destinados a su elaboración, propiciando que un distribuidor o comercializador dejara de poner en circulación un producto que se pudiera presumir que ostentaba ilícitamente una marca.

Por tanto, la intención de las medidas cautelares consiste en prevenir los daños que pudieran suscitarse mientras se define en definitiva, por medio de la resolución correspondiente en la que se establecerá, con base en todos los elementos que se aporten en el aludido procedimiento, el fondo del asunto, lo que corrobora su carácter de temporal y que se dictan dentro de un procedimiento, como una fase o etapa del procedimiento de declaración administrativa que lleva el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, lo que evidencia que no tiene la naturaleza de "resolución definitiva", que sólo se actualiza cuando se dicta la resolución que concluye el procedimiento en comento.

En virtud de lo expuesto en las líneas que anteceden, se desprende que las medidas cautelares que se dictan dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción que se tramita ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, de conformidad con la Ley de la Propiedad Industrial, no tienen la naturaleza de ser una "resolución definitiva" para efecto de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, como lo establecen los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello al no considerarse actuaciones propiamente definitivas, aunado a que dada su naturaleza constituyen una actuación instrumental que conforma el procedimiento en cita, esto es, una etapa o fase que se puede

actualizar dentro del procedimiento aludido, cuando se cumplan los requisitos de ley, las cuales son accesorias al mismo; por tanto, no procede el juicio contencioso administrativo federal en contra de las determinaciones que imponen dichas medidas cautelares.

Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que no se advierta de la Ley de la Propiedad Industrial que procede recurso alguno en contra de la determinación de las medidas cautelares en cita, pues, tal como se corrobora de lo expuesto, para determinar si se ubica en el supuesto de "resolución definitiva" para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo hay que atender no únicamente a la definitividad sino, particularmente, a la naturaleza de la misma, la cual, como se demostró en el presente caso, es únicamente una fase dentro del procedimiento de declaración administrativa, con lo que revela que no se ubica en el supuesto de ser una "resolución definitiva".

En mérito de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL QUE IMPONEN MEDIDAS CAUTELARES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN. Esta Segunda Sala estima que las determinaciones que imponen medidas cautelares que se dictan dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción que se tramita ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, de conformidad con la Ley de la Propiedad Industrial, no tienen la naturaleza de una "resolución definitiva" para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, como lo establecen los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello al no considerarse actuaciones propiamente definitivas, aunado a que dada su naturaleza constituyen una actuación instrumental que conforma el procedimiento en cita, esto es, una etapa o fase que se puede actualizar dentro del procedimiento aludido cuando se cumplan los requisitos de ley, las cuales son accesorias al mismo; por tanto, no procede el juicio contencioso administrativo federal contra las determinaciones que imponen dichas medidas cautelares.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

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 redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente ejecutoria, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la indicada 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*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el toca.

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.

**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.4o.A.736 A y P/J. 72/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, marzo de 2011, página 2366 y XXXII, agosto de 2010, página 7, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL QUE IMPONEN MEDIDAS CAUTELARES DERIVADAS DEL**

**PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN.** Esta Segunda Sala estima que las determinaciones que imponen medidas cautelares que se dictan dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción que se tramita ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, de conformidad con la Ley de la Propiedad Industrial, no tienen la naturaleza de una "resolución definitiva" para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, como lo establecen los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello al no considerarse actuaciones propiamente definitivas, aunado a que dada su naturaleza constituyen una actuación instrumental que conforma el procedimiento en cita, esto es, una etapa o fase que se puede actualizar dentro del procedimiento aludido cuando se cumplan los requisitos de ley, las cuales son accesorias al mismo; por tanto, no procede el juicio contencioso administrativo federal contra las determinaciones que imponen dichas medidas cautelares.

#### 2a./J. 131/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 251/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

#### Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.4o.A.736 A, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA LA DETERMINACIÓN POR LA QUE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL IMPONE DIVERSAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN, AL TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 2366; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 100/2018.

Tesis de jurisprudencia 131/2019 (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 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

**MULTA POR LA OMISIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER UNA AGRAVANTE DE AQUÉLLA, NO VULNERA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 281/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I. Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: YAREMY PATRICIA PENAGOS RUIZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, emitido por 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 diferente Circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, de la especialidad de esta Segunda Sala del Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, quienes emitieron uno de los criterios contendientes que participan en esta denuncia de contradicción.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los

antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

**I. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** –*juicio de amparo directo* \*\*\*\*\*–. La sociedad mercantil \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal, promovió **juicio contencioso administrativo**, en contra de las autoridades y por las resoluciones siguientes:

a) De la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Jalisco "1", la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, en la que se determinó un crédito fiscal a cargo de dicha empresa por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.), por concepto de impuestos sobre la renta y valor agregado, así como actualizaciones, recargos y multas; y,

b) De la Administradora Desconcentrada Jurídica de Jalisco "1" del Servicio de Administración Tributaria, la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, que resolvió el recurso de revocación interpuesto en contra de la diversa resolución mencionada en el párrafo que antecede.

- Tocó conocer de ese asunto a la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual por resolución de siete de diciembre de dos mil dieciocho, determinó reconocer la validez de las resoluciones impugnadas.

- Inconforme con la anterior determinación, \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal, promovió **juicio de amparo directo**, del cual conoció, por razón de turno, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopán, Jalisco**, el cual lo admitió a trámite y registró con el número de expediente \*\*\*\*\* , y por ejecutoria de treinta de mayo de dos mil diecinueve, resolvió **negar el amparo a la parte quejosa**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... En el caso de que se trata, la autoridad fiscalizadora al llevar a cabo la determinación del crédito fiscal impuso a la aquí quejosa una multa, prevista en el artículo 76, primer párrafo, del Código Fiscal Federal, de cincuenta y cinco por ciento de las contribuciones omitidas, por la omisión de pago de las retenciones del impuesto sobre la renta, en una cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional), correspondiente a ingresos por salarios y prestaciones de un servicio personal subordinado de diciembre de dos mil

quince; además, al ser ese supuesto específico una agravante, en términos de los numerales 75, fracción III, y 77, fracción III, del invocado ordenamiento legal, la autoridad aumentó dicha multa en un cincuenta por ciento de la citada cantidad.

"Entonces, el monto de la multa ascendió a \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional), más \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda nacional), que corresponde al aumento por ser una conducta agravada.

"Ahora bien, el quejoso no tiene razón en relación a la inconstitucionalidad del artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, ya que el hecho de que la multa y la agravante tengan la misma base para su imposición (monto de las contribuciones omitidas o no enteradas), no implica la imposición de una doble multa respecto de un mismo hecho infractor, esto es, no significa que porque la base para la imposición de la multa y de la agravante sea la misma, por ello pueda considerarse a la agravante como una multa diversa, aunado a que no existe precepto legal alguno que lo prohíba.

"Lo anterior, ya que el principio de prohibición de doble punición, se actualiza sólo cuando el Estado impone a una persona la misma sanción dos veces por el mismo hecho, o bien, en diversos procedimientos, sanciona al contribuyente por el mismo hecho, lo que no sucede en el caso, debido a que la aplicación de una agravante no implica una doble multa por el mismo hecho, sino que es parte de la misma y simplemente ciertos supuestos en específico se consideran más graves que otros, lo que conlleva a su vez, a agravar la propia sanción.

"Inclusive, los artículos 75, fracción III, 76, primer párrafo, y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, señalan como infracción básica la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, donde se incluyen específicamente las retenidas y recaudadas, respecto de las cuales su omisión de entero, específicamente, es considerado como una calificativa que agrava esa misma conducta y amerita una sanción más severa.

"Dicho de otro modo, el legislador complementa infracciones básicas incorporando determinadas circunstancias modificativas que atenúan o agravan la sanción que le corresponda, por lo que esos complementos forman parte de la propia infracción genérica, conformando una auténtica unidad sancionadora, sin que ello implique una violación al derecho fundamental *non bis in ídem* previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tal vulneración se actualiza cuando el Estado sanciona dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos infractores,

mas no con aquellos casos donde el legislador establece una sanción que agrava la infracción básica.

"En ese sentido, indudablemente la multa prevista en el artículo 76, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, sanciona una infracción genérica, como lo es la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, que incluye las retenidas o recaudas, las cuales aun cuando forman parte de esa conducta genérica, se consideran como agravantes de ésta de acuerdo al numeral 75, fracción III, del mismo ordenamiento legal, y por esa misma razón en esos supuestos les corresponde una sanción más severa, como lo indica el precepto 77, fracción III, también de esa legislación, el cual es tildado de inconstitucional.

"De ahí que, la sanción establecida en el último numeral mencionado, no puede considerarse como una multa diversa a la que contempla el también mencionado artículo 76, sino que en realidad, ambas forman una unidad, por lo que la primera deriva de la segunda, debido a las circunstancias particulares que el legislar consideró de mayor gravedad.

"...

"Por los motivos descritos, no se comparte y no es aplicable al caso el criterio aislado invocado por la quejosa, con el rubro: 'MULTA POR LA OMI-SIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER SU INCREMENTO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', pues el Tribunal Colegiado que lo emitió no tiene razón en cuanto a que con lo dispuesto en los numerales 75, fracción III, 76, primer párrafo, y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se está sancionando la misma conducta con dos multas diversas, puesto que por el contrario, la agravante es parte de la misma multa.

"Por tanto, se concluye que no le asiste razón a la quejosa respecto a la inconstitucionalidad del artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, por vulnerar el principio *non bis in ídem*, contenido en el diverso numeral 23 de la Constitución Federal, toda vez que no se le está sancionando dos veces por la misma conducta, debido a que se trata de una infracción por la omisión de pago total o parcial de contribuciones que es sancionada con una multa, y que en el caso específico de omisión de entero de retención de contribuciones es aumentada, debido a que el legislador la consideró de mayor gravedad, respecto de los diversos supuestos que engloba esa infracción básica, es decir, al considerarse como una conducta más grave respecto de las

demás que se encuentran en ese mismo supuesto, debido a sus circunstancias, le corresponde una sanción más severa, aun cuando tanto la multa como el aumento tenga la misma base para su cálculo, lo que no está prohibido por precepto legal alguno, ni siquiera de carácter constitucional ..."

**II. Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México** (en apoyo al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México) –juicio de amparo directo \*\*\*\*\* [cuaderno auxiliar \*\*\*\*\*]–.

- La sociedad mercantil \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal, promovió **juicio de amparo directo**, en contra de la resolución dictada el treinta de mayo de dos mil dieciséis, por la Primera Sala Regional Norte-Este del Estado de México del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien reconoció la validez de la resolución impugnada –*en donde se le impuso un crédito fiscal*–.

- De dicho asunto conoció, por razón de turno, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México**, el cual lo admitió y registró con el número \*\*\*\*\*.

- Posteriormente, de conformidad con el oficio \*\*\*\*\* , del secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado en comento, ordenó remitir el expediente al Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, para el dictado de la sentencia.

- El órgano colegiado auxiliar lo radicó con el número \*\*\*\*\* , y en sesión de veinticinco de noviembre del dos mil dieciséis, resolvió **conceder el amparo a la parte quejosa**, al estimar, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... A partir del análisis de ese marco normativo se concluye que el argumento de la promovente es fundado, pues como lo afirma, la fracción III del artículo 77 en relación con el 76 del código tributario, le impone una doble sanción por la misma conducta como a continuación se expone:

" ...

"Ahora, como lo refiere la quejosa, si bien es cierto que la redacción de la fracción III del artículo 77 del Código Fiscal de la Federación, hace alusión a una sanción por agravante, también lo es que fija como porcentaje para cuantificar esa sanción adicional, la propia contribución omitida y no un porcentaje de la multa por omisión del pago de la contribución.

"En ese sentido, el diseño de la norma tildada de inconstitucional contraviene el derecho humano de seguridad jurídica porque permite la imposición de dos sanciones que toman como base el mismo importe –contribuciones omitidas o no enteradas–, por la misma conducta –omisión de pago y entero de contribuciones–.

"Lo anterior, porque una agravante de la sanción debería extraerse del importe de la sanción misma y no de la contribución a sancionar en lo principal.

"...

"En ese orden de ideas, el artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, transgrede lo ordenado por el numeral 23 constitucional, ya que prevé una multa autónoma que sanciona la misma conducta irregular a la que se aplica la diversa multa que se rige por el numeral 76 del mismo ordenamiento (omisión en el entero de contribuciones retenidas o recaudadas).

"Lo anterior, si se toma en consideración para la forma en que el legislador estructuró esas normas, el término 'entero' y 'pago' son equivalentes, como lo refiere el segundo párrafo del artículo 76 del citado código; por lo que sancionan una sola conducta.

"Cabe aclarar que la quejosa refirió la transgresión a la prohibición de multas excesivas establecida en el artículo 22 constitucional; sin embargo, al tomar en consideración el argumento de doble imposición de la sanción y a lo establecido por el artículo 76 de la Ley de Amparo, es que este Tribunal Colegiado emprendió el estudio de la contienda a la luz de lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Federal y al derecho humano de seguridad jurídica, en específico, a la restricción de sanción por dos ocasiones o más por el mismo hecho y al principio de consunción o absorción de las penas en materia tributaria.

"Consecuentemente, el concepto de violación en estudio es fundado.

"En tales condiciones, se otorga la protección constitucional cuyo efecto inmediato y directo es la ineficacia jurídica de la sentencia reclamada; por

tanto, la juzgadora debe emitir otra en que, después de reiterar las consideraciones intocadas, declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada, únicamente por cuanto hace a la aplicación del artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, y ordene a la autoridad demandada a dictar otra en que, reiterando su decisión, prescinda de aplicar la multa 'agravante' establecida en ese precepto legal."

De dicho asunto derivó la tesis aislada (I Región) 8o.43 A (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"MULTA POR LA OMISIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER SU INCREMENTO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 77, fracción III, en relación con el numeral 75, fracción III, ambos del Código Fiscal de la Federación, prevé que las infracciones que describe el diverso artículo 76 del mismo código tributario, serán aumentadas de un 50% a un 75% del importe de las contribuciones, cuando se trate de la omisión en el entero de montos que se hayan retenido o recaudado por los contribuyentes. En ese sentido, el artículo 77, fracción III, citado, que prevé un aumento en la sanción, en realidad impone una multa que toma como base el mismo importe —contribuciones omitidas o no enteradas—, por la misma conducta —omisión de pago de contribuciones—, que también sanciona el numeral 76 mencionado. Por tanto, aquel precepto transgrede el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe sancionar por más de una ocasión el mismo hecho, ya que una agravante de la multa debería extraerse del importe de esta misma y no de la contribución a sancionar en lo principal."<sup>1</sup>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar en la jurisprudencia P/J. 72/2010 los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición

<sup>1</sup> Publicada el viernes veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete a las diez horas con veintiséis minutos en el *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Registro digital: 2013760. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, materias constitucional y administrativa, tesis (I Región) 8o.43 A (10a.), página 2313.

respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. La citada jurisprudencia es del rubro siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>2</sup>

De dicha jurisprudencia se advierte que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –arriba descritas–, **esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, consistente, concretamente, en

---

<sup>2</sup> Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

determinar si el aumento de la multa impuesta con una agravante –*que va de un 50% (cincuenta por ciento) a un 75% (setenta y cinco por ciento) del importe de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas*–, prevista en el artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se considera una doble multa; empero, dichos Colegiados arribaron a conclusiones encontradas.

- Por un lado, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, afirmó que el hecho de que la multa y la agravante tengan la misma base para su imposición (monto de las contribuciones omitidas o no enteradas), no implica la imposición de una doble multa respecto de un mismo hecho infractor, esto es, no significa que porque la base para la imposición de la multa y de la agravante sea la misma, por ello pueda considerarse a la agravante como una multa diversa, aunado a que no existe precepto legal alguno que lo prohíba.

- La aplicación de una agravante no implica una doble multa por el mismo hecho, sino que es parte de la misma y simplemente ciertos supuestos en específico se consideran más graves que otros, lo que conlleva a su vez, a agravar la propia sanción.

- Inclusive, los artículos 75, fracción III, 76, primer párrafo, y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, señalan como infracción básica la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, donde se incluyen específicamente las retenidas y recaudadas, respecto de las cuales su omisión de entero, específicamente, es considerado como una calificativa que agrava esa misma conducta y amerita una sanción más severa.

- Esto es, el legislador complementa infracciones básicas incorporando determinadas circunstancias modificativas que atenúan o agravan la sanción que le corresponda, por lo que esos complementos forman parte de la propia infracción genérica, conformando una auténtica unidad sancionadora, sin que ello implique una violación al derecho fundamental *non bis in ídem* previsto en el artículo 23 de la Constitución Federal, toda vez que tal vulneración se actualiza cuando el Estado sanciona dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos infractores, mas no en aquellos casos donde el legislador establece una sanción que agrava la infracción básica.

- 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**, determinó que si bien es cierto que la fracción III del artículo 77, en relación con el numeral 76, ambos del Código Fiscal de la Federación, hace alusión a una sanción por agravante, también lo es que fija como

porcentaje para cuantificar esa sanción adicional, la propia contribución omitida y no un porcentaje de la multa por omisión del pago de la contribución; lo que permite la imposición de dos sanciones que toman como base el mismo importe –*contribuciones omitidas o no enteradas*–, por la misma conducta –*omisión de pago y entero de contribuciones*–.

- Esto es, una agravante de la sanción debería extraerse del importe de la sanción misma y no de la contribución a sancionar en lo principal.

- El artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, transgrede lo ordenado por el numeral 23 constitucional, ya que prevé una multa autónoma que sanciona la misma conducta irregular a la que se aplica la diversa multa que se rige por el numeral 76 del mismo ordenamiento (omisión en el entero de contribuciones retenidas o recaudadas).

- Si bien es cierto que la peticionaria refirió la transgresión a la prohibición de multas excesivas establecida en el artículo 22 constitucional; también lo es que al tomar en consideración el argumento de doble imposición de la sanción y lo establecido por el artículo 76 de la Ley de Amparo, dicho Tribunal Colegiado emprendió el estudio de la contienda a la luz de lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Federal y al derecho humano de seguridad jurídica, en específico, a la restricción de sanción por dos ocasiones o más por el mismo hecho y al principio de consunción o absorción de las penas en materia tributaria.

Ahora bien, como se obtiene de la anterior narrativa y tal como se apuntó con antelación, **los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados con-tendientes resultan discordantes**, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro en el que se plasman los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito.

<p><b>Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito</b>, al fallar el amparo directo *****.</p>	<p><b>Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México</b>, al fallar el amparo directo ***** [cuaderno auxiliar *****].</p>
<p>Sostuvo que el hecho de que la multa y la agravante tengan la misma base para su imposición (monto de</p>	<p>Determinó que si bien es cierto que la fracción III del artículo 77, en relación con el numeral 76, ambos del</p>

las contribuciones omitidas o no enteradas), no implica la imposición de una doble multa respecto de un mismo hecho infractor, esto es, no significa que porque la base para la imposición de la multa y de la agravante sea la misma, por ello pueda considerarse a la agravante como una multa diversa, sino que es parte de la misma.

El legislador complementa infracciones básicas incorporando determinadas circunstancias modificativas que atenúan o agravan la sanción que le corresponda, por lo que esos complementos forman parte de la propia infracción genérica, conformando una auténtica unidad sancionadora, sin que ello implique que el artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, sea violatorio del derecho fundamental *non bis in idem* previsto en el artículo 23 de la Constitución Federal.

Código Fiscal de la Federación, hacen alusión a una sanción por agravante, también lo es que fijan como porcentaje para cuantificar esa sanción adicional, la propia contribución omitida y no un porcentaje de la multa por omisión del pago de la contribución; lo que permite la imposición de dos sanciones que toman como base el mismo importe –contribuciones omitidas o no enteradas–, por la misma conducta –omisión de pago y entero de contribuciones–.

El artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, transgrede lo ordenado por el numeral 23 constitucional, ya que prevé una multa autónoma que sanciona la misma conducta irregular a la que se aplica la diversa multa que se rige por el numeral 76 del mismo ordenamiento (omisión en el entero de contribuciones retenidas o recaudadas).

Con base en lo anterior, es posible concluir que en el caso sí existe la contradicción de tesis y que el punto jurídico a dilucidar, en esencia, consiste en determinar si el aumento de la multa impuesta a través de una agravante, prevista en el artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vulnera o no el principio *non bis in idem*, establecido en el artículo 23 de la Constitución Federal, al considerarse una doble multa, o bien si dicha agravante forma parte de la multa como una unidad.

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 786/2018, en su sesión pública correspondiente al veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., determinó que el artículo 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no vulnera el principio *non bis in idem*, establecido en el artículo 23 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

"28. Con la finalidad de indicar las razones por las que se considera fundado el dicho de la recurrente, en primer lugar, se acudirá al contenido de los artículos 75, 76 y 77 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2012 –texto aplicado a la quejosa–, en lo que al caso interesa, a saber:

"28.1 'Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

"I. Se considerará como agravante el hecho de que el infractor sea reincidente. Se da la reincidencia cuando:

"...

"II. También será agravante en la comisión de una infracción, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

"III. Se considera también agravante, la omisión en el entero de contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes.

"IV. Igualmente es agravante, el que la comisión de la infracción sea en forma continuada.

"V. Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor. ...'

"28.2 'Artículo 76. Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 55% al 75% de las contribuciones omitidas. ...'

"28.3 'Artículo 77. En los casos a que se refiere el artículo 76 de este Código, las multas se aumentarán conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. De un 50% a un 75% del importe de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, cuando se incurra en la agravante a que se refiere la fracción III del artículo 75 de este código. ...'

"29. Como se observa de la transcripción que antecede, el primero de los aludidos numerales, en su fracción III, contempla como agravante la omisión del pago de contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes.

"30. El artículo 76 transcrito prevé una multa del cincuenta y cinco al setenta y cinco por ciento de las contribuciones omitidas, ante la omisión total o parcial en el pago de contribuciones –salvo las de comercio exterior–.

"31. Y finalmente, el precepto cuya inconstitucionalidad reclamó la quejosa, establece que en los casos a que se refiere el citado arábigo 76, las multas se aumentarán de un cincuenta a un setenta y cinco por ciento, de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, cuando se incurra en la agravante a que se refiere la fracción III del artículo 75 del invocado código.

"32. Así, la agravante a la que se alude en el precepto cuya inconstitucionalidad se combate, está relacionada con las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas.

"33. En la jurisprudencia de este Alto Tribunal la retención de impuestos se ha fundamentado en la facultad que tiene la autoridad hacendaria para controlar el impuesto y hacer más expedita su recaudación, pues no es una relación simple la que se entabla entre el Estado y el contribuyente que sólo implica la obligación de pago, sino por el contrario, es una relación compleja que trae aparejado un conjunto de derechos y obligaciones tributarias, entre las que se encuentra la de controlar el tributo mediante la imposición de la obligación de retención a terceros .

"34. El retenedor del impuesto, tiene un carácter de auxiliar y coadyuvante de la administración tributaria en su recaudación.

"35. Por el contrario, el sujeto pasivo de la obligación tributaria –contribuyente– es la persona física o jurídica que tiene la obligación de pago del tributo por haber realizado el hecho imponible demostrativo, en su caso, de capacidad contributiva, soportando dicha carga en su patrimonio.

"36. En el derecho tributario mexicano no existe una disposición legal en la que se establezca expresamente quién es el sujeto pasivo de la obliga-

ción tributaria y los distintos obligados tributarios. Sin embargo, existe es una disposición que prevé quienes son los responsables solidarios con los contribuyentes, a saber, el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, cuya fracción I, indica que como tales a: 'Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones'.

"37. Los sujetos que están obligados a retener o recaudar las contribuciones, están obligados al pago del impuesto en lugar del contribuyente, sustituyéndolo, siendo el único y verdadero sujeto obligado al pago.

"38. Es decir, el recaudador o retenedor se convierte en un garante personal de la obligación tributaria de pago no satisfecha por el contribuyente, que facilita y simplifica la actividad recaudatoria de la autoridad fiscal actuando a título de auxiliar y coadyuvante de ésta, por lo que se establece como un especial mecanismo impositivo.

"39. Esto interesa al caso, en tanto que se observa que la agravante que previó el legislador encuentra su razón de ser en sancionar no únicamente el incumplimiento del pago de contribuciones propias, sino que considera de mayor gravedad que un tercero en su calidad de auxiliar y coadyuvante de la autoridad administrativa, incumpla con la responsabilidad que se le ha impuesto por ley, impidiendo de tal forma la finalidad de lograr una eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos.

"40. Así, el artículo 77, fracción III del Código Fiscal de la Federación no prevé una doble sanción por una misma conducta, en tanto no se está sancionando doblemente por la misma conducta.

"41. Pues de la lectura de los artículos 76 y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que a través del primero de ellos el legislador sanciona que derivado de una o más infracciones se omita total o parcialmente el pago de contribuciones, multándose por el 55% a 75% del monto de la contribución no pagada. Por su parte, la fracción III, del artículo 77 dispone que cuando se actualice la agravante prevista en el artículo 75, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, su comisión tendrá como consecuencia adicional a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 76 indicado, la aplicación de un incremento a la sanción (multa) consistente en el 50% al 75% del monto de la contribución no enterada.

"42. Es pertinente señalar que una de las finalidades que se persiguen al tipificar las infracciones es desalentar la realización de ciertas conductas

que se consideran indeseables o dañinas para la sociedad. El legislador establece tantas infracciones como conductas pretende desalentar. Sin embargo, debido a que en muchas ocasiones la conducta cuya realización se busca desalentar puede presentar diversas modalidades, el legislador atendiendo a su libertad de configuración puede considerar conveniente, por razones de economía legislativa, describir la conducta en una disposición aplicable a todas ellas y agregar disposiciones adicionales que se refieran a las diferencias relevantes que presenta cada una de dichas modalidades.

"43. Ello pues el legislador, puede advertir que la conducta que busca desalentar puede aparecer acompañada de algunas circunstancias que atenuan o agravan la antijuricidad de la conducta.

"44. En esos términos, esta Sala considera que el hecho de establecer una agravante respecto de una infracción, no significa que se estén imponiendo dos sanciones sobre la misma conducta. De hecho, de establecerse lo contrario se tendría que concluir que todas las normas que plantean agravantes tienen el vicio de inconstitucionalidad que sostiene la quejosa.

"45. Siendo que el hecho de que el porcentaje de la multa se considere sobre el mismo parámetro, a saber, el monto de la contribución omitida, no deriva per se, en que se viole el artículo 23 constitucional, sino que se trata de un parámetro elegido por el legislador con base en su libertad configurativa, lo cual no se encuentra prohibido por la Carta Magna. Incluso permite que la autoridad administrativa pueda imponer las sanciones derivadas del incumplimiento en el pago de los conceptos a que hacen alusión, atendiendo a la gravedad de la conducta infractora del gobernado y a la cuantía del concepto omitido, ya que pueden imponerse sanciones más elevadas en los casos en que el bien jurídico tutelado sea de mayor eminencia y el monto omitido sea más elevado y de menor cuantía cuando el bien jurídico tutelado sea de menor trascendencia y su monto sea más bajo."

En estas condiciones, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer con carácter obligatorio el siguiente criterio:

MULTA POR LA OMISIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER UNA AGRAVANTE DE AQUÉLLA, NO VULNERA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura de los artículos 76 y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que a través del primero el legislador estableció que cuando derivado de una o más infracciones se omita total o parcialmente el

pago de contribuciones, se aplicará una multa del 55% al 75% del monto de la contribución no pagada. Por su parte, la fracción III del artículo 77 dispone que cuando se incurra en la agravante a que se refiere el artículo 75, fracción III, del mismo ordenamiento, su comisión tendrá como consecuencia adicional a la imposición de la sanción prevista en el artículo 76 indicado, la aplicación de un incremento a la multa del 50% al 75% del monto de la contribución no enterada. Ahora bien, el hecho de establecer una agravante respecto de una infracción no significa que se estén imponiendo dos sanciones sobre la misma conducta, porque de estimarse lo contrario se tendría que concluir que todas las normas que plantean agravantes tienen un vicio de inconstitucionalidad. En consecuencia, el artículo 77, fracción III, aludido, al señalar que el porcentaje de la multa se considere sobre el mismo parámetro, a saber, el monto de la contribución omitida, no vulnera el principio *non bis in idem* establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de un parámetro elegido por el legislador con base en su libertad configurativa, lo cual no se encuentra prohibido por la Carta Magna. Incluso, permite que la autoridad administrativa pueda imponer las sanciones derivadas del incumplimiento en el pago de los conceptos a que hacen alusión, en atención a la gravedad de la conducta infractora del gobernado y a la cuantía del concepto omitido, ya que pueden imponerse sanciones más altas en los casos en que el bien jurídico tutelado sea de mayor importancia y el monto omitido sea más elevado, y de menor cuantía cuando el bien jurídico tutelado sea de menor trascendencia y su monto sea más bajo.

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

**Notifíquese;** remítanse 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 a los 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 mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. El Ministro presidente Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra y formulará voto particular. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas hizo suyo el asunto.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**MULTA POR LA OMISIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER UNA AGRAVANTE DE AQUÉLLA, NO VULNERA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

De la lectura de los artículos 76 y 77, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que a través del primero el legislador estableció que cuando derivado de una o más infracciones se omita total o parcialmente el pago de contribuciones, se aplicará una multa del 55% al 75% del monto de la contribución no pagada. Por su parte, la fracción III del artículo 77 dispone que cuando se incurra en la agravante a que se refiere el artículo 75, fracción III, del mismo ordenamiento, su comisión tendrá como consecuencia adicional a la imposición de la sanción prevista en el artículo 76 indicado, la aplicación de un incremento a la multa del 50% al 75% del monto de la contribución no enterada. Ahora bien, el hecho de establecer una agravante respecto de una infracción no significa que se estén imponiendo dos sanciones sobre la misma conducta, porque de estimarse lo contrario se tendría que concluir que todas las normas que plantean agravantes tienen un vicio de inconstitucionalidad. En consecuencia, el artículo 77, fracción III, aludido, al señalar que el porcentaje de la multa se considere sobre el mismo parámetro, a saber, el monto de la contribución omitida, no vulnera el principio *non bis in idem* establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de un parámetro elegido por el legislador con base en su libertad configurativa, lo cual no se encuentra prohibido por la Carta Magna. Incluso,

permite que la autoridad administrativa pueda imponer las sanciones derivadas del incumplimiento en el pago de los conceptos a que hacen alusión, en atención a la gravedad de la conducta infractora del gobernado y a la cuantía del concepto omitido, ya que pueden imponerse sanciones más altas en los casos en que el bien jurídico tutelado sea de mayor importancia y el monto omitido sea más elevado, y de menor cuantía cuando el bien jurídico tutelado sea de menor trascendencia y su monto sea más bajo.

## 2a./J. 134/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 281/2019. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 5 de septiembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

### Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis (I Región)8o.43 A (10a.), de título y subtítulo: "MULTA POR LA OMISIÓN EN EL ENTERO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER SU INCREMENTO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", 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 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2313, y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 43/2019.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 43/2019, resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, derivó la tesis aislada III.5o.A.82 A (10a.), de título y subtítulo: "MULTA POR LA OMISIÓN EN EL PAGO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER QUE SU AUMENTO, POR ACTUALIZARSE LA AGRAVANTE CONSISTENTE EN QUE SE TRATE DE LAS RETENIDAS O RECAUDADAS, TOMA COMO BASE PARA SU CÁLCULO EL IMPORTE DE ÉSTAS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y en la página 3528 de esta *Gaceta*.

Tesis de jurisprudencia 134/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**OFRECIMIENTO DE TRABAJO. TRATÁNDOSE DE JORNADAS CONTINUAS, LA OMISIÓN DE MENCIONAR EL HORARIO DE DESCANSO A QUE TIENE DERECHO EL TRABAJADOR ES INSUFICIENTE PARA CALIFICARLO DE MALA FE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 127/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL 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. 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 dos Tribunales Colegiados de diferente Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, 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, en los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el párrafo primero de la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

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 cuerpos Colegiados.

I. Al resolver el amparo directo 125/2018 y adhesivo, en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, sostuvo en las consideraciones torales de su resolución lo siguiente:

"En el cuarto motivo de inconformidad, se señala, en resumen, lo incorrecto de calificar el ofrecimiento de trabajo como de buena fe y, por ende, de revertir la carga probatoria en relación con el despido injustificado, sin tomar en cuenta se realizó sin precisar en qué momento la actora disfrutaría de la media hora intermedia dentro de la jornada ordinaria, para descansar o tomar alimentos, por lo cual, se dice, ello quedaría al arbitrio de la demandada, dejando en incertidumbre a la trabajadora al respecto.

"Concepto de violación infundado, pues el hecho de que al ofrecer el empleo no se hubiera señalado de manera específica, el momento dentro de la jornada continua en que la actora disfrutaría de la media hora intermedia de descanso, en el caso, tampoco implicó mala fe.

Para ello se tiene en cuenta la jurisprudencia identificada con la clave 2a./J. 1/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 243, del Tomo XVI, correspondiente a diciembre de 2002, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (sic) vigente de conformidad a lo estipulado por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, al no oponerse a las nuevas disposiciones en la materia y que dice: 'OFRECIMIENTO DE TRABAJO. ES DE BUENA FE EL PROPUESTO EN LOS MISMOS TÉRMINOS EN QUE SE VENÍA DESARROLLANDO, AUNQUE NO SE PRECISEN LAS CONDICIONES DE LA RELACIÓN LABORAL NO CONTROVERTIDAS.' (se transcribe).

Al igual que la jurisprudencia 342, de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 279 del Tomo V, Octava Época, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, también vigente de conformidad a lo estipulado por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, al no oponerse a las nuevas disposiciones en la materia, cuyos rubro y texto son: OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. EL HECHO DE QUE SE FORMULE SIN MENCIONAR QUE SE CONCEDE EL DESCANSO DE LEY EN JORNADAS DE LABORES CONTINUAS «NO» DEMUESTRA, POR SÍ SOLO LA MALA FE. (se transcribe).

"Consecuentemente, si la accionante no señaló en la demanda laboral que disfrutara de media hora intermedia, dentro de la jornada continua, para comer o descansar y, obviamente, tampoco precisó a qué hora iniciaba ese descanso (foja 2), pero la demandada, al contestar la demanda, aceptó que la actora gozaba de tal prerrogativa legal, en términos del artículo 63 de la Ley Federal del Trabajo y así ofreció el empleo (foja 23), no se le podía exigir precisara el momento en el cual la actora tomaría el descanso dentro de la jornada

laboral, porque no formó parte de la controversia, pues ello implicaría arrojar sobre la demandada la carga de referirse a hechos no controvertidos y la de probar que el ofrecimiento reúne no sólo tal exigencia, sino todas las condiciones especificadas por la Ley Federal del Trabajo, lo cual quebranta las reglas del procedimiento y, además, porque como ya lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios, para calificar el ofrecimiento, no debe hacerse de modo abstracto y aislado, sino concreto y examinando los antecedentes del caso, la conducta de las partes y demás circunstancias que arroje el expediente.

"Razones por las cuales no es aplicable el criterio contenido en la tesis invocada en este motivo de inconformidad, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, de rubro: 'OFRECIMIENTO DE TRABAJO. ES DE MALA FE SI SE PROPONE SIN PRECISAR EN QUÉ MOMENTO EL TRABAJADOR DISFRUTARÁ DE SU HORA DE DESCANSO.', máxime que el tribunal emisor se apartó del mismo, al resolver en sesión de doce de junio de dos mil trece, el juicio de amparo directo 631/2013 de su índice, como se aprecia de la nota que se contiene al pie del registro correspondiente del *Semanario Judicial de la Federación*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Mismas razones por las que tampoco se comparte el criterio contenido en la tesis identificada con la clave (I Región) 7o.2 L (10a.), del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, publicada en la página 1121, del Libro 61, Tomo II, relativo a diciembre de 2018, de la Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de título, subtítulo y texto: 'OFRECIMIENTO DE TRABAJO. ES DE MALA FE SI NO SE PRECISA EXPRESAMENTE EL HORARIO EN EL QUE EL TRABAJADOR DEBE DESCANSAR O TOMAR SUS ALIMENTOS DURANTE LA JORNADA LABORAL.' (se transcribe).

"Por lo que procede denunciar la contradicción de tesis, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

II. Por su parte, en el amparo en revisión 308/2018, (cuaderno auxiliar 723/2018) del índice del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, en sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, se sostuvo:

"SÉPTIMO.—Estudio.

"En principio, es menester precisar que el presente amparo fue promovido por la parte actora (trabajador) en el juicio laboral, por ende, en su caso, procede la suplencia de la queja deficiente en términos de lo previsto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Sí procede al análisis de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, lo que se hará en conjunto, por separado o bien en diverso orden, atendiendo a la temática planteada, situación permitida por los artículos 74, fracción II, y 76 de la Ley de Amparo.

"Análisis del concepto de violación sistematizado como 1, suplido en cuanto a la deficiencia de su planteamiento, en términos del numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo, resulta esencialmente fundado y, por ende, apto para conceder la protección constitucional solicitada.

"En términos generales debe recordarse que la oferta de trabajo por el patrón será de buena fe, siempre que no afecte los derechos del trabajador, cuando no contraríe la ley (Constitución Federal, Ley Federal del Trabajo, contrato de trabajo, es decir la normatividad reguladora de los derechos del trabajador) y en tanto se trate del mismo trabajo, en los mismos o mejores términos o condiciones laborales, atinentes a la categoría, jornada y salario que tuviera.

"En ese sentido, será de mala fe la oferta de trabajo, cuando afecte al trabajador en sus derechos y pugne con la ley; también al ofertarse un trabajo diferente al que se venía desempeñando; de igual manera, al modificar los términos y condiciones de trabajo en perjuicio del trabajador; y en la medida en que el patrón, al momento de ofrecer el trabajo, asuma una doble conducta que contradiga su ofrecimiento de continuar con la relación laboral, puesto que un ofrecimiento en tales condiciones será revelador de que no existe sinceridad ni honesta voluntad del patrón, para que el trabajador se reintegre a su trabajo, lo cual traerá como consecuencia que no se revierta la carga de la prueba al trabajador demandante, sino que sea a cargo del patrón.

"Reunidos los elementos anteriores, se concluye que, el ofrecimiento de trabajo que el patrón demandado formula al contestar la demanda, con el propósito de que el trabajador regrese a laborar en las mismas condiciones en que prestaba el servicio, habrán de tenerse en cuenta los elementos siguientes:

"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, 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 Federal del Trabajo en vigor, permite al demandado defenderse en juicio; y,

"c) Estudiar el ofrecimiento en relación con los antecedentes del caso o conducta asumida por el patrón.

"Desde luego, para calificar la buena o mala fe en el ofrecimiento de la reinstalación laboral, no se debe (sic) valorar pruebas aisladas y en abstracto, pues por lo contrario, se deben ponderar los antecedentes del caso, la conducta de las partes y las circunstancias en que se dio dicho ofrecimiento.

"En el caso en concreto, en el segundo considerando del laudo reclamado de cuatro de octubre de dos mil diecisiete, se aprecia que el punto toral que analizó la Junta para calificar de buena fe el ofrecimiento laboral que realizó el demandado, consistió en que, a su juicio, se ofreció el trabajo al accionante en los mismos términos y condiciones, como se observa de la siguiente reproducción:

"... Con la finalidad de establecer las cargas probatorias en relación al despido, se procede analizar la oferta laboral realizada por la demandada; ya que es importante determinar si las condiciones de trabajo por las cuales se ofreció no van encaminadas a causar perjuicio a la actora y como se desprende del análisis de la oferta de trabajo, la patronal reconoce categoría, salario que menciona el actor, y por cuanto hace a la jornada laboral la misma se encuentra dentro de los máximos legales, por lo anterior, la oferta de trabajo se califica de buena fe, y en consecuencia la carga de la prueba corresponde a la parte actora para acreditar la existencia del despido ...' (foja setenta y seis vuelta del juicio laboral).

"En su escrito de demanda el actor refirió haber ocupado la categoría de supervisor de obra, en un horario de trabajo que comprenda [sic] de las nueve a las diecisiete horas de lunes a viernes, con un salario quincenal de \*\*\*\*\*.

"Por su parte el demandado, al contestar la demanda realizó el ofrecimiento de trabajo, señalando que los términos y condiciones serían los siguientes: con la categoría de supervisor de obra, con un horario de las nueve a las diecisiete horas, teniendo una hora para tomar sus alimentos de las catorce a las quince horas; con un sueldo quincenal de \*\*\*\*\*; con las

mejoras e incrementos salariales que se den a su categoría, así los derechos de seguridad social.

"Para una mejor comparativa de las condiciones de trabajo esenciales para analizar la calificación del ofrecimiento del empleo que en el caso se propuso, se elabora el cuadro siguiente: (se transcribe).

"De la tabla transcrita, se advierte que, el ofrecimiento de trabajo realizado al trabajador implicó modificaciones en las condiciones generales de trabajo.

En efecto, el empleador propone al trabajador un horario laboral de las nueve horas a las diecisiete horas con una hora para tomar alimentos que comprenderá de las catorce horas a las quince horas, siendo omiso en especificar los días que integran la jornada laboral, ello se traduce en una controversia en la duración de la jornada de trabajo; en tanto que el trabajador desconoce los días que debe trabajar, dejando en incertidumbre a éste al desconocer los días que componen la jornada laborable, aunado a que tampoco refirió el día de descanso.

"Por tanto, se considera que la calificación que hizo la Junta responsable respecto del ofrecimiento de trabajo propuesto por el demandado, fue incorrecta.

"Lo anterior, ya que al no precisar el patrón los días que integran la jornada laboral así como el día de descanso, le causa inseguridad jurídica al trabajador y, por ende, contrario a lo establecido por la Junta, se debe calificar de mala fe la oferta de trabajo efectuada en esos términos.

"Lo que significa que la jornada no podría considerarse que es mejor a la en (sic) que dijo el trabajador se desempeñaba, porque no se puede analizar si esta se encuentra dentro de los límites legales, sin que la parte demandada con las pruebas que ofreció hubiere demostrado la jornada controvertida.

"Sirve de forma ilustrativa la tesis de jurisprudencia 4a./J. 22/94, publicada en la página 26, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 79, julio de 1994, emitida por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO DE MALA FE, SI EL PATRÓN CONTROVIERTE EL DÍA DE DESCANSO SEMANAL Y NO LO PRUEBA.' (se transcribe).

"En otro aspecto, si bien en la oferta de trabajo se estableció que el trabajador cuenta con una hora para descansar y/o tomar alimentos, lo cierto es que no se especificó si dicho lapso intermedio se tomará fuera de las instalaciones del centro laboral, con interrupción de sus actividades y con libre disposición de ese tiempo en el que no está a disposición del patrón.

"De ahí que, cuando el patrón ofrece el trabajo con una jornada discontinua, como en el particular acontece, pero sin especificar que el tiempo de descanso es o será ejercido fuera de la fuente de trabajo, ese tiempo debe considerarse como efectivo de la jornada laboral, conforme lo establece el artículo 64 de la Ley Federal del Trabajo, porque en tales condiciones el trabajador no puede disponer libremente del tiempo para tomar sus alimentos y descansar, al no dejar de prestar sus servicios completamente para el patrón.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis VI.2o.T 11 L, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, visible en la página 2663, del Libro 33, Tomo IV, del mes de agosto de 2016, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que consigna: 'OFRECIMIENTO DE TRABAJO. CUANDO EL PATRÓN LO OFRECE CON UNA JORNADA APARENTEMENTE DISCONTINUA, SIN ESPECIFICAR QUE EL LAPSO INTERMEDIO SE TOMARÁ FUERA DE LAS INSTALACIONES DEL CENTRO DE TRABAJO, DEBE CONSIDERARSE COMO TIEMPO EFECTIVO DE LA JORNADA DE TRABAJO.' (se transcribe).

"Así, es evidente que al calificar la oferta de trabajo se debe considerar que el patrón incurrió en diversas omisiones que imposibilitan establecer si la jornada laboral se encuentra dentro de los límites legales establecidos, dado que modificó unilateralmente en perjuicio del trabajador las condiciones en que se venía prestando el trabajo, entendiéndose que el ofrecimiento se realizó sólo con la intención de revertir la carga de la prueba y no con la de que continúe la relación laboral en las mismas condiciones pactadas.

"En consecuencia, la responsable debió calificar de mala fe la oferta laboral e improcedente la reversión de la carga de la prueba del despido.

"Ahora, al declararse fundado el concepto de violación de que se trata, resulta innecesario pronunciarse sobre los restantes hechos valer, pues en nada cambiaría el sentido del presente fallo, aunado a que acarrea un mayor beneficio para el justiciable. ..."

En similar sentido se pronunció el propio Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver el amparo directo 362/2018 (cuaderno auxiliar 659/2018):

"En el caso, la actora no precisó en su demanda laboral el tiempo que le correspondía para tomar un descanso, y la moral demandada, al ofrecer el trabajo únicamente se limitó a establecer que lo realiza ... en los mismos términos y condiciones en que lo venía prestando, en virtud de que no se le despidió, sino que la trabajadora abandonó el trabajo; sin precisar el tiempo para descansar o tomar alimentos, por ende se debe calificar de mala fe la oferta de trabajo realizada en esos términos.

"...

"Así es evidente que al calificar la oferta de trabajo se debe considerar que el patrón no la otorgó dentro de los límites legales establecidos en el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo y además de que no precisó en qué horario la trabajadora podrá disfrutar de tiempo para descansar o tomar sus alimentos, lo cual es esencial al emitir la calificativa correspondiente. ..."

Misma decisión tomó, al resolver el amparo directo 721/2018 (cuaderno auxiliar 931/2018). En el que, en esencia sostuvo que:

"En el caso, si bien es cierto que la parte patronal al ofrecer el trabajo lo realiza en los mismos términos y condiciones en que lo venía desempeñando el sujeto operario, con una jornada laboral de las 9:00 a las 17:00 horas (de nueve a diecisiete horas), pero sin precisar el horario de comida, no menos cierto es que al no precisarse en qué momento se podrá disfrutar del descanso para la atención de las necesidades fisiológicas de la parte trabajadora, le causa inseguridad jurídica al trabajador y, por ende, se debe calificar de mala fe la oferta de trabajo efectuada en esos términos."

De dicho criterio derivó la tesis (I Región)7o.2 L (10a.) de título, subtítulo y texto siguientes:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO. ES DE MALA FE SI NO SE PRECISA EXPRESAMENTE EL HORARIO EN EL QUE EL TRABAJADOR DEBE DESCANSAR O TOMAR SUS ALIMENTOS DURANTE LA JORNADA LABORAL. Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 125/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para calificar el ofrecimiento de trabajo deben tomarse en consideración las condiciones fundamentales, como son el puesto, el salario y la jornada u horario de labores, y será de buena fe cuando se advierta la intención de ello, al no afectar los derechos del trabajador y ofrecerse en los mismos o mejores términos de los pactados, que pueden señalarse expresamente o deducirse de la demanda o su contestación. En ese sentido, para

calificar una oferta de trabajo es necesario atender a tres cuestiones esenciales, a saber: a) Las condiciones fundamentales de la relación laboral, como el puesto, el salario y el horario; b) Si esas condiciones afectan o no los derechos del trabajador previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, o en los contratos de trabajo, individuales o colectivos; y, c) El análisis de la propuesta en relación con los antecedentes del caso o con la conducta asumida por el patrón. Ahora bien, el artículo 63 de la Ley Federal del Trabajo dispone que durante la jornada continua de trabajo se concederá al trabajador un descanso de media hora, por lo menos; en consecuencia, si el patrón, en el ofrecimiento de trabajo no precisa el tiempo para descansar o tomar alimentos, esa oferta debe calificarse de mala fe. Ello, puesto que, al no especificarse el horario en que el trabajador podrá disfrutar de su descanso o tomar alimentos, se traduce en que ese tiempo quedaría al libre arbitrio del patrón, ya que esa falta de definición así lo permitiría, pues podría otorgarse a conveniencia de él, esto es, atento a sus necesidades y no a las del trabajador, lo que es ilegal, ya que el tiempo de descanso constituye un derecho del trabajador y no una prerrogativa del patrón."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones diferentes, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista oposición de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la 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.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7).

En el caso a estudio se presentan las similitudes siguientes:

- Al dar respuesta a los conceptos de violación propuestos por la parte trabajadora, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron la forma en que la Junta responsable calificó el ofrecimiento de trabajo hecho por la parte demandada.

- En concreto, estudiaron la obligación del patrón de especificar el horario del tiempo del que disfruta el trabajador para descansar y/o ingerir alimentos.

- En los casos a estudio, el trabajador fue omiso en precisar un horario específico de descanso y/o ingerir alimentos y el patrón lo ofreció "*en los mismos términos y condiciones en que se venía realizando.*"

Los órganos Colegiados adoptaron criterios distintos respecto de la obligación existente por parte del patrón, sobre el deber de precisar la hora en que el trabajador debe disfrutar del descanso, al momento de realizar el ofrecimiento de trabajo en la contestación a la demanda laboral, así como la calificación correspondiente (buena o mala fe).

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 125/2018, sostuvo que no puede exigírsele al patrón que precise en el ofrecimiento formulado, el lapso en el cual el trabajador toma un descanso dentro de la jornada laboral, más aún, cuando en su demanda no señaló que disfrutara de dicho periodo para comer o reposar; y, en consecuencia, no existe mala fe en él.

El Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al resolver los tres juicios de amparo aquí referidos, consideró lo contrario, esto es, que el ofrecimiento de trabajo es de mala fe si no se precisa, expresamente, el horario en que el trabajador debe descansar y/o tomar sus alimentos, durante la jornada laboral, porque entonces queda al libre arbitrio del patrón, con lo que pueden verse conculcados los derechos del obrero.

Es así que se da la contradicción de tesis a que este expediente se refiere y su materia consiste en determinar si la falta de precisión del horario específico de descanso y/o alimentos que corresponde al trabajador, durante una jornada de labores continua, torna de mala fe el ofrecimiento de trabajo.

No pasa inadvertido a esta Sala que resuelve que en un caso en concreto, de los cuatro que aquí se estudian, esto es en el amparo en revisión 308/2018, (cuaderno auxiliar 723/2018), del índice del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, se trató de una jornada discontinua de labores, con una hora de descanso y que, en los tres asuntos restantes, los trabajadores laboraron en una jornada laboral continua con un periodo de descanso; sin embargo, la tesis redactada y las posturas de ambos tribunales se refieren de forma general a la falta de precisión de un horario en que el trabajador podrá disfrutar de su descanso para tomar alimentos durante una jornada continua, por lo que el análisis se referirá exclusivamente a ese tipo de jornada.

**QUINTO.—Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala, conforme a la cual es de buena fe el ofrecimiento de trabajo hecho por el patrón, aun cuando no precise el horario dentro de la jornada laboral continua en que el trabajador disfruta su descanso y/o ingiere alimentos.

Para resolver el problema suscitado es necesario definir la naturaleza jurídica del ofrecimiento de trabajo.

Si bien esta figura no se encuentra regulada en la Ley Federal del Trabajo, esta Segunda Sala ha señalado como requisitos de procedencia del ofrecimiento de trabajo: 1) que el trabajador ejerza contra el patrón una acción derivada del despido injustificado; 2) que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo; y, 3) que éste se ofrezca en las mismas o mejores condiciones en que se venía desempeñando, entendiéndose como condiciones las relativas a categoría, salario y jornada.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 97/2005, que a la letra dice:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA QUE SU RECHAZO POR EL TRABAJADOR INVALIDE LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN, ES NECESARIO QUE AQUÉL SEA CALIFICADO POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 24/2001).—El ofrecimiento de trabajo es una figura jurisprudencial cuyos requisitos de procedencia son:

1) que el trabajador ejerza contra el patrón una acción derivada del despido injustificado; 2) que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo; y, 3) que éste se ofrezca en las mismas o mejores condiciones en que se venía desempeñando. Así, para determinar si las consecuencias jurídicas del rechazo por parte del trabajador que demandó la reinstalación invalidan la acción de cumplimiento de contrato, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 24/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 468, con el rubro: 'OFRECIMIENTO DE TRABAJO. SU RECHAZO POR EL TRABAJADOR QUE DEMANDÓ LA REINSTALACIÓN, INVALIDA LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO, POR ENTRAÑAR DESINTERÉS EN OBTENER UN LAUDO CONDENATORIO.', es necesario que la Junta de Conciliación y Arbitraje califique el ofrecimiento de trabajo, y de estimar que éste es de buena fe, su rechazo entrañará desinterés en obtener un laudo condenatorio, de lo contrario, si es de mala fe habrá que determinar si la negativa del trabajador a ser reinstalado como resultado de la propuesta del patrón demandado obedece a causas justificadas que guarden relación con las condiciones de trabajo cuestionadas." (Novena Época. Registro digital: 175282. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, materia laboral, tesis 2a./J. 97/2005, página 208).

Asimismo, si el patrón demuestra las condiciones generales del trabajo con que realizó el ofrecimiento, o bien, cuando no las controvierta y lo haga en los mismos términos y condiciones en que se venía desempeñando la labor, en estos casos se da la reversión de la carga de la prueba para que el trabajador acredite los hechos del despido; en los términos de la siguiente jurisprudencia:

"DESPIDO, NEGATIVA DEL, Y OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. REVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.—El ofrecimiento del trabajo no constituye una excepción, pues no tiende a destruir la acción ejercitada, sino que es una manifestación que hace el patrón para que la relación de trabajo continúe; por tanto, si el trabajador insiste en el hecho del despido injustificado, le corresponde demostrar su afirmación, pues el ofrecimiento del trabajo en los mismos términos y condiciones produce el efecto jurídico de revertir al trabajador la carga de probar el despido." (Séptima Época. Registro digital: 242738. Cuarta Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 187-192, julio-diciembre de 1984, Quinta Parte, materia laboral, página 71).

Finalmente, es criterio de esta Sala que el ofrecimiento de trabajo debe calificarse sin atender a otras circunstancias, tales como la falta de pago de prestaciones accesorias (vacaciones, aguinaldo, séptimos días, media

hora de descanso, entre otras), ya que su omisión no altera las condiciones generales del empleo que se venía desempeñando; en términos de la jurisprudencia 2a./J. 125/2002.

"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 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." (Novena Época. Registro digital: 185356. Segunda Sala. Jurisprudencia.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, diciembre de 2002, materia laboral, tesis 2a./J. 125/2002, página 243).

De acuerdo con estos criterios, el hecho de que en el ofrecimiento de trabajo que realiza el patrón no se precise el lapso en que se brindará la media hora de descanso y/o alimentos, no es motivo para considerar de mala fe la vuelta al empleo propuesta, pues esa prestación como parte de la jornada, no modifica las condiciones generales de trabajo.

Lo anterior, ya que la falta de precisión de un horario concreto no afecta a circunstancias que no sean la categoría, el salario y el horario, pues iría en contra de la regla general establecida para calificar de buena o mala fe el multicitado ofrecimiento de trabajo, dado que no da lugar a considerar que el patrón pretenda que el trabajador regrese con un salario menor, con una categoría inferior o con una jornada u horario de trabajo mayor, ni que el oferente carezca de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando.

Resulta ilustrativa, al respecto, la jurisprudencia de la otrora Cuarta Sala de este Alto Tribunal, que a la letra dice:

"OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. EL HECHO DE QUE SE FORMULE SIN MENCIONAR QUE SE CONCEDE EL DESCANSO DE LEY EN JORNADAS DE LABORES CONTINUAS NO DEMUESTRA, POR SÍ SOLO LA MALA FE.—El ofrecimiento del trabajo formulado por el patrón en las mismas condiciones en que se venía desempeñando, omitiendo aludir al descanso a que tiene derecho el trabajador en jornadas laborales continuas, previsto y regulado en los artículos 63 y 64 de la Ley Federal del Trabajo, es insuficiente por sí solo para calificar la oferta como de mala fe, pues para efectuar la calificación que corresponde debe tomarse en consideración, en primer lugar, que aunque tal beneficio constituye una prestación esencial en favor del trabajador, no puede válidamente introducirse por el juzgador si no formó parte de la litis, pues ello implicaría arrojar sobre el patrón oferente la carga de referirse a hechos no controvertidos y la de probar que el ofrecimiento reúne no sólo tal exigencia sino todas las condiciones especificadas por la Ley Federal del Trabajo, lo cual quebranta las reglas del procedimiento; y en segundo lugar, porque como ya lo ha establecido esta Sala, para calificar el ofrecimiento, éste no debe analizarse de modo abstracto y aislado; sino de modo concreto y examinando los antecedentes del caso, la conducta de las partes y demás circunstancias que arroje el expediente." (Octava Época. Registro digital: 915479. Cuarta Sala. Jurisprudencia, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000. Tomo V, Trabajo, jurisprudencia SCJN, Materia Laboral, tesis 342, página 279).

Finalmente, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el ofrecimiento de trabajo formulado por el patrón será de buena fe siempre que dentro de la jornada laboral que se proponga se incluya la media hora de descanso a que se refiere el artículo 63 de la Ley Federal del Trabajo, sin que para ello sea necesario que el patrón señale específicamente el horario en que dicho periodo deberá tomarse.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 84/2007, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"DESCANSO DE MEDIA HORA EN JORNADA CONTINUA. DEBE SER COMPUTADO DENTRO DE ÉSTA PARA QUE EL OFRECIMIENTO DE TRABAJO QUE SE HAGA CON EL MÁXIMO LEGAL SEA CALIFICADO DE BUENA FE.—La media hora de descanso que debe concederse al trabajador durante la jornada continua, conforme al artículo 63 de la Ley Federal del Trabajo, forma parte de la jornada laboral por ser una prerrogativa mínima reconocida al obrero y, por tanto, debe ser computada dentro de la misma y remunerada como parte del salario ordinario, independientemente de que ese lapso se disfrute dentro o fuera del centro de trabajo, quedando a elección del trabajador permanecer o salir de él; así, para que sea calificado de buena fe el ofrecimiento de trabajo que se haga con el máximo legal de la jornada, debe incluir esa media hora." (Novena Época. Registro digital: 172537. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia laboral, tesis 2a./J. 84/2007, página 851).

Por tanto, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que a continuación se reproduce:

OFRECIMIENTO DE TRABAJO. TRATÁNDOSE DE JORNADAS CONTINUAS, LA OMISIÓN DE MENCIONAR EL HORARIO DE DESCANSO A QUE TIENE DERECHO EL TRABAJADOR ES INSUFICIENTE PARA CALIFICARLO DE MALA FE. Cuando el patrón realiza el ofrecimiento de trabajo en los mismos términos y condiciones en que se venía desempeñando y omite mencionar el horario en que se dará el descanso a que tiene derecho el trabajador en jornadas laborales continuas, tal circunstancia es insuficiente, por sí sola, para calificar la oferta como de mala fe. En ese sentido, para efectuar la calificación correspondiente debe tomarse en consideración, por una parte, que si bien el descanso intermedio en la jornada de labores continua constituye una prestación esencial a favor del trabajador, ese beneficio no puede llevarse al extremo de exigir al patrón que precise el horario en que tendrá lugar tal descanso, si no formó parte de la litis. Además, ha sido criterio reiterado de

esta Segunda Sala que el estudio del ofrecimiento de trabajo debe realizarse en relación con los antecedentes del caso o con la conducta asumida por el patrón, atendiendo en forma concreta los antecedentes del caso, la conducta de las partes y las circunstancias que conformen la litis.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala.

**Notifíquese;** remítanse 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.

**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.**

**Nota:** Las tesis aisladas (I Región)7o.2 L (10a.) y VI.2o.T.11 L (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 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**OFRECIMIENTO DE TRABAJO. TRATÁNDOSE DE JORNADAS CONTINUAS, LA OMISIÓN DE MENCIONAR EL HORARIO DE**

**DESCANSO A QUE TIENE DERECHO EL TRABAJADOR ES INSUFICIENTE PARA CALIFICARLO DE MALA FE.** Cuando el patrón realiza el ofrecimiento de trabajo en los mismos términos y condiciones en que se venía desempeñando y omite mencionar el horario en que se dará el descanso a que tiene derecho el trabajador en jornadas laborales continuas, tal circunstancia es insuficiente, por sí sola, para calificar la oferta como de mala fe. En ese sentido, para efectuar la calificación correspondiente debe tomarse en consideración, por una parte, que si bien el descanso intermedio en la jornada de labores continua constituye una prestación esencial a favor del trabajador, ese beneficio no puede llevarse al extremo de exigir al patrón que precise el horario en que tendrá lugar tal descanso, si no formó parte de la litis. Además, ha sido criterio reiterado de esta Segunda Sala que el estudio del ofrecimiento de trabajo debe realizarse en relación con los antecedentes del caso o con la conducta asumida por el patrón, atendiendo en forma concreta los antecedentes del caso, la conducta de las partes y las circunstancias que conformen la litis.

#### 2a./J. 125/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 127/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y Segundo en Materia de Trabajo del 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. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

#### Tesis y criterio contendientes:

Tesis (I Región)7o.2 L (10a.), de título y subtítulo: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. ES DE MALA FE SI NO SE PRECISA EXPRESAMENTE EL HORARIO EN EL QUE EL TRABAJADOR DEBE DESCANSAR O TOMAR SUS ALIMENTOS DURANTE LA JORNADA LABORAL.", aprobada por el Séptimo 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 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 1121, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 125/2018.

Tesis de jurisprudencia 125/2019 (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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDA CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 447/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO 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: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: SALVADOR OBREGÓN SANDOVAL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre diversos Tribunales Colegiados y un Pleno de Circuito especializado, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno.

Lo anterior encuentra apoyo en lo conducente, en el criterio contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107,

FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende

garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito." [Tesis P. I/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331]

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.

En efecto, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227 de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> fijan los lineamientos para integrar jurisprudencia

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a las que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

por el sistema de unificación de criterios en los casos de tesis contradictorias sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo, prevén que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el procurador general de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, los Magistrados que los integran, los Jueces de Distrito y las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas, se encuentran facultados para denunciar la contradicción de criterios ante este Alto Tribunal, a fin de que se determine cuál debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Según se expuso, dentro de los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis se encuentran los Jueces de Distrito, en el caso, la denuncia correspondiente fue formulada por la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Luego, es claro que está legitimada para formular la denuncia que nos ocupa, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

**TERCERO.—Ejecutorias contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los órganos contendientes.

I. Por lo que hace al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, resuelto en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, tenemos como antecedentes, los siguientes:

1. Por escrito presentado el dos de febrero de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Córdoba, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra

---

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad, por los actos consistentes, entre otros, en la promulgación y publicación de los Acuerdos A/074/2015 de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, A/058/2016 de nueve de febrero de dos mil diecisiete y A/061/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

2. Mediante proveído de seis de febrero siguiente, la Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Córdoba, admitió la demanda, la registró con el número \*\*\*\*\*; y el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho dictó sentencia en la que declaró carecer de competencia por razón de materia, y declinó la competencia a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México.

3. Posteriormente, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México, a quien correspondió conocer del asunto, por proveído de seis de agosto de dos mil dieciocho, lo registró con el expediente \*\*\*\*\* y rechazó la competencia declinada a su favor.

4. En acuerdo de diez de agosto del propio año, la referida Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Córdoba, insistió en declinar su competencia y ordenó la remisión de la demanda de amparo y sus anexos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, con residencia en Boca del Río, en turno, para la resolución del conflicto competencial suscitado.

5. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente a la Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Córdoba, para conocer de la demanda formulada. En esa ejecutoria se sustentó lo siguiente:

"...

"QUINTO.—En el presente caso existe conflicto competencial porque los Jueces de Distrito contendientes se niegan a conocer de la demanda de amparo presentada por \*\*\*\*\*, en representación de \*\*\*\*\*, asumiendo posturas diferentes en cuanto a la competencia por razón de materia.

"Lo anterior porque el punto jurídico controvertido versa sobre la competencia, por razón de materia, suscitada entre el Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado, residente en Córdoba, Veracruz y la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, residente en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, ya que el primero determinó e insistió, que los actos reclamados se encuentran vinculados con la materia de competencia económica, en esencia, porque regulan el cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión Federal de Electricidad, y el segundo, medularmente, resolvió que los Acuerdos A/074/2015, A/058/2016 y A/061/2017 reclamados no constituyen la decisión recaída a una solicitud de acceso a la información pública relacionada con temas de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, además, que las autoridades responsables Comisión Reguladora de Energía y Comisión Federal de Electricidad, no estaban contempladas en el artículo 28 de la Constitución Federal, y además, que dichos acuerdos no inciden de manera directa con el uso, aprovechamiento y explotación de espectro radioeléctrico; las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones; o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"Además, las consideraciones formuladas por los juzgadores de amparo para rehusar la competencia, es por razón de materia, pues el Juez requirente considera que el asunto se subsume en la materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mientras que la Juez requerida aduce que el asunto se ubica en la competencia administrativa genérica.

"Es aplicable, por su contenido, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2003, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuarenta y seis, del Tomo XVII, junio de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.' (se transcribe)

"Precisado lo anterior, debe añadirse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que la competencia por materia para conocer de un asunto, debe determinarse atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, y no a los conceptos de violación o agravios formulados.

"Es aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuatrocientos doce, del Tomo XXIX, marzo de dos mil nueve, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"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.' (se transcribe)

"En ese orden, para determinar a qué órgano corresponde el conocimiento del asunto, se tiene presente lo que el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone:

"(se transcribe)

"De conformidad con el dispositivo legal transcrito, los Jueces de Distrito Especializados en Materia Administrativa conocerán de controversias relativas a la aplicación y legalidad de leyes federales y locales, al igual que de las demás disposiciones de observancia general en esa materia.

"También conocerán de procedimientos seguidos ante autoridades administrativas; de juicios contra actos de autoridad distinta a la judicial; contra actos de tribunales administrativos, o bien, con motivo del incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Este ordenamiento es aplicable, debido a que la Juez de Distrito que se rehúsa a aceptar el conocimiento del asunto, aun cuando no tiene especialización en la materia administrativa, tiene competencia mixta de conformidad con el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Ahora bien, los artículos 28 y 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, vigente a partir del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, establecen:

"(se transcriben)

"De los ordenamientos anteriores se desprende que al Estado, a través de la Comisión Federal de Competencia Económica, le corresponde, entre otros objetivos, garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir,

investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen el propio ordenamiento y las demás leyes aplicables.

"Asimismo, los actos relacionados con esas materias, sólo podrán impugnarse a través del juicio de amparo sustanciado ante Jueces y Tribunales Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

"Por su parte, el Acuerdo General 22/2013, del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación de los nuevos órganos judiciales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en lo que interesa dice:

"(se transcribe)

"Los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, con la misma competencia que al resto de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, se especificó que estarían especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Por consiguiente, los asuntos relacionados con las subespecialidades apuntadas (competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), corresponde a los Jueces especializados.

"Ahora bien, en cuanto a la especialización en 'competencia económica', la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en específico, al resolver el conflicto competencial \*\*\*\*\*, cuyo criterio participó en la integración de la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), estableció en lo que interesa, lo siguiente: (se transcribe)

"De la ejecutoria anterior, participó en la integración de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 05 de agosto de 2016 a las 10:05 horas y» consultable en la página mil noventa y dos, del Libro 33, Tomo II, agosto de dos mil dieciséis, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que dice:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.' (se transcribe)

"En ese contexto, para estar en condiciones de precisar si en el juicio de amparo de donde deriva el presente conflicto corresponde o no a las sub-especialidades apuntadas (competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), es necesario puntualizar lo siguiente:

"a) \*\*\*\*\*\*, por conducto de su representante, reclamó de la Comisión Reguladora de Energía, la promulgación y publicación de los Acuerdos Números: '... A/074/2015 de 31 de diciembre de 2015, el Acuerdo Número A/058/2016 publicado en el DOF el 09 de febrero de 2017 y el Acuerdo Número A/061/2017 del día 29 de noviembre de 2017 ...', que eran la base para que Comisión Federal de Electricidad aplicara los nuevos cobros de energía eléctrica.

"Así como las notas aclaratorias del Acuerdo '... A/058/2017 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2017 y del 07 de abril de 2017 ...'.

"b) También reclamó de la Comisión Federal de Electricidad, con motivo de su primer acto de aplicación, la expedición del recibo de luz, en el cual se cobra el monto de \*\*\*\*\* por el periodo facturado del mes de diciembre de 2017 ...', y en el que refiere se '... cobran nuevos cargos, bajo los siguientes conceptos: Suministro, Distribución, Cenace, Generación B, Generación I, Generación P., Capacidad y SCnMEM, los cuales son inconstitucionales, dando motivo al presente amparo ...'

"c) En los hechos que la quejosa narró en la demanda de amparo dicen:

"(se transcribe)

"En ese orden, debe añadirse que la Comisión Reguladora de Energía en el Acuerdo A/074/2015, de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, emitió las tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por el servicio público de distribución de energía eléctrica durante el periodo tarifario inicial, que comprende del primero de enero de dos mil dieciséis y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados, y 140, fracciones I y II, de la Ley de la Industria Eléctrica, entre otros ordenamientos; en el referido acuerdo se precisa que las tarifas debían expedirse bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y del mercado competitivo, enfocado a proteger los intereses de los usuarios, sin reconocer contraprestaciones y precios que se apartaran de dichos principios. Además, que la determinación y aplicación de las metodologías y tarifas reguladas deberán tener como objetivo en materia de distribución, entre otros: (i) promover el

desarrollo eficiente de la industria eléctrica, (ii) garantizar la continuidad de los servicios, (iii) evitar la discriminación indebida, (iv) promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión (RNT) y a las RGD y (v) proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales.

"También en el Acuerdo A/058/2016, y notas aclaratorias publicados, respectivamente, el nueve de febrero, el catorce de marzo y siete de abril, todas de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, se dieron a conocer actualización de tarifas, y criterios administrativos de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas para el servicio público de 'transmisión' correspondiente a los años dos mil dieciséis al dos mil dieciocho contenidas en los Acuerdos A/045/2015 y A/075/2015.

"Finalmente, en el Acuerdo A/061/2017, de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, la Comisión Reguladora de Energía determinó las tarifas finales del suministro básico, aplicables durante diciembre de dos mil diecisiete, de conformidad con los artículos 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, 139, 140, fracción III y 146 de la Ley de la Industria Eléctrica.

"Los ordenamientos en que se apoya invocados en los acuerdos reclamados, en específico, los diversos 41, fracción III, y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, disponen:

"(se transcriben)

"Igualmente, los diversos 12, fracción IV, 138, fracción II, 139, fracciones II y III, de la Ley de la Industria Eléctrica establecen:

"(se transcriben)

"De los preceptos transcritos, se evidencia que a la Comisión Reguladora de Energía, le corresponde fomentar el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y las prestaciones de los servicios.

"También le compete determinar, las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar las contraprestaciones aplicables a los generadores exentos, y expedir las normas directivas, metodologías, los modelos de contratos y demás disposiciones de carácter administrativo, en materia

de generación de energía eléctrica a partir de energías limpias y generación distribuida, atendiendo a la política establecida por la Secretaría de Energía.

"Asimismo, la Ley de la Industria Eléctrica, tiene como finalidad, promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

"Por lo anterior, se estima que los actos reclamados son de naturaleza administrativa, pues la quejosa no está reclamando actos por alguno de los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 28 de la Constitución Federal, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Igualmente, en los acuerdos reclamados únicamente se expiden tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por servicio público de distribución de energía eléctrica, se definen, entre otros, el criterio de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas para el servicio público de transmisión de dicho fluido eléctrico y se determinan las tarifas finales de suministro básico aplicables durante los periodos que en los propios acuerdos se señalan, que indudablemente forman parte de las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad (empresa subsidiaria del Estado), dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

"Aunado a que con los actos reclamados se protegen los intereses de los usuarios respecto de la prestación de los servicios públicos de la empresa subsidiaria del Estado, como es la Comisión Federal de Electricidad, en su calidad de Suministradora de Servicios Básicos.

"Por consiguiente, la controversia debe conocerla un Juez de Distrito en materia administrativa, sin especialización en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, porque no involucra el proceso de competencia y libre concurrencia, ya sea para la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (artículo 28 de la Constitución Federal).

"Tampoco se trata de una controversia que verse respecto de la rivalidad generada entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios (no hay empresas rivales); y, tampoco concierne al libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad, pues como se precisó únicamente se expiden tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por el servicio público de distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica.

"Es decir, la materia de los actos reclamados en el juicio de amparo no incide de forma directa e indirecta sobre los temas de competencia económica como lo señala la Juez federal especializada, sino que están relacionados con tarifas finales que aplicaría Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos por la prestación del suministro básico de energía eléctrica durante determinados ciclos tarifarios relacionados con la distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica, el cual se refleja en el cobro de suministro del servicio de energía eléctrica, el cual considera la quejosa como el primer acto de aplicación de los acuerdos reclamados, que como se precisó, no tiene relación con un tema de competencia económica, sino con determinaciones de carácter administrativo.

"Sumado a lo anterior, debe añadirse que de la demanda de amparo se desprende que la parte quejosa no es una empresa concesionaria que preste o comercialice energía eléctrica junto con otros competidores, sino únicamente tiene permiso de autoabastecimiento de energía eléctrica, aunado a que reclama las tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por servicio público de distribución de energía eléctrica, y definen, entre otros, el criterio de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas para el servicio público de transmisión de dicho fluido eléctrico y se determinan las tarifas finales de suministro básico aplicables durante los periodos que en los propios acuerdos se señalan, por lo que debe ser resuelto por un órgano constitucional sin especialización.

"Lo expuesto cobra sustento aún más porque, para que se actualice la competencia de un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere que el '... acto se vincule con aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico; con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados ...', lo cual no acontece en la especie.

"Esto porque sólo se actualiza cuando se reclaman actos relacionados con el ejercicio de las actividades por cuestiones intrínsecas que estén relacionados el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico; con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para determinar la competencia para conocer del amparo indirecto en favor de los Juzgados de Distrito especializados en esos temas, lo cual en el caso no acontece, porque los acuerdos reclamados evidentemente no se relacionan con la materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"No es óbice a lo anterior las siguientes tesis de jurisprudencia:

«publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 06 de julio de 2018 a las 10:13 horas»

"Décima Época

"Registro digital: 2017325

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 56, Tomo I, julio de 2018,

"Materias común, administrativa

"Tesis: 2a./J. 68/2018 (10a.)

"Página: 425

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS TENGAN COMO OBJETIVO CREAR CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LOS PETROLÍFEROS, COMO LO SON LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL.' (se transcribe)

«publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 06 de julio de 2018 a las 10:13 horas»

"Décima Época

"Registro digital: 2017326

"Instancia: Segunda Sala

- ""Tipo de tesis: Jurisprudencia
- ""Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
- ""Libro 56, Tomo I, julio de 2018
- ""Materias común y administrativa
- ""Tesis: 2a./J. 69/2018 (10a.)
- ""Página: 535

""ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE GAS NATURAL OBJETO DE VENTA DE PRIMERA MANO, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO RES/998/2015.' (se transcribe)

«publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 06 de julio de 2018 a las 10:13 horas»

- ""Décima Época
- ""Registro digital: 2017327
- ""Instancia: Segunda Sala
- ""Tipo de tesis: jurisprudencia
- ""Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
- ""Libro 56, Tomo I, julio de 2018
- ""Materias común y administrativa
- ""Tesis: 2a./J. 70/2018 (10a.)
- ""Página: 471

""ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/051/2016.' (se transcribe)

"Lo expuesto porque en las tesis jurisprudenciales invocadas se evidencia que los temas que las originaron, derivan de la fijación de los precios de las gasolinas y el diésel, que inciden en la creación de condiciones de libre competencia y concurrencia en el mercado, aspecto que en el caso no acontece, porque los actos reclamados derivan de la industria eléctrica, sin que se advierta la participación de nuevos agentes económicos en esta materia.

"Tampoco en los acuerdos reclamados se están fijando tarifas en las cuales se esté regulando la participación de nuevos agentes económicos, distintos a la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado, esto es, que en los acuerdos reclamados se esté regulando el mercado de energía eléctrica en un régimen de libre competencia.

"Menos aún se involucran en los acuerdos reclamados, un proceso de competencia y libre concurrencia, ya sea para la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (artículo 28 de la Constitución Federal).

"En ese orden, se concluye, que resulta competente para conocer del asunto la Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado, con residencia en Córdoba, Veracruz. ..."

II. Por lo que toca al conflicto competencial \*\*\*\*\*\*, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, resuelto el once de mayo de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, \*\*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía, y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación del Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

2. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho, el secretario del Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia Tijuana, en funciones de Juez, radicó el expediente con el número \*\*\*\*\*; y el nueve de febrero siguiente declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de nueve de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con

residencia en la Ciudad de México, registró la demanda con el número \*\*\*\*\*\*, y no aceptó la competencia declinada, por lo que ordenó devolver los autos al Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, insistió en declinar competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*\*, y en sesión de once de mayo de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, para conocer de la demanda formulada. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"...

"QUINTO.—De los acuerdos emitidos por las autoridades en conflicto, se obtiene que en la especie sí existe conflicto competencial.

"El Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, se declaró legalmente incompetente porque consideró que el conocimiento del juicio de amparo promovido contra el Acuerdo A/058/2017 emitido por la Comisión Reguladora de Energía corresponde a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, pues dicho acto reclamado está vinculado a un tema de competencia económica toda vez que involucra el proceso de competencia en un sector de interés general y prioritario como lo es el energético, que exige imponer una regulación especial para garantizar y lograr a la postre la competencia efectiva en el mercado, con el objeto de limitar su poder dominante en ese mercado y evitar abusos dentro de éste, mientras se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo competitivo del mercado en cuestión, de ahí que al estar relacionada la naturaleza de esa resolución con la especialidad de competencia económica y no con la administrativa genérica, el conocimiento del juicio de amparo corresponde a los citados órganos judiciales especializados.

"Por su parte, la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones,

con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, determinó no aceptar la competencia al considerar que los actos reclamados no versan sobre tema alguno respecto de los cuales tiene competencia, pues de acuerdo a su naturaleza material no pueden ser considerados de contenido inherente a la rama del derecho de la competencia económica, de radiodifusión o de telecomunicaciones; que el Acuerdo A/058/2017, sus anexos A y B y el referido aviso, son disposiciones administrativas de carácter general que no regulan cuestiones involucradas con el proceso de competencia y libre concurrencia, que no inciden de manera directa o indirecta sobre temas de competencia económica, pues su contenido y alcance se refieren en realidad a la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación que se aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, por lo que no tienen que ver con un tema de competencia económica del mercado de electricidad sino con decisiones de carácter meramente administrativo, máxime que en la demanda de amparo no se advierten planteamientos que involucren el estudio de temas de competencia económica y la quejosa expresó que no era su intención controvertir tales cuestiones, por lo que no son necesarios conocimientos especializados sobre esa área para la solución de la litis planteada.

"Este Tribunal Colegiado considera que la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto presentada por \*\*\*\*\* recae en el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, por las consideraciones que a continuación se exponen:

"En principio conviene dejar establecido el ámbito de competencia material de los juzgados contendientes, Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, y Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"Los artículos 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevén lo siguiente:

"(se transcriben)

"De lo antes transcrito podemos observar que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del capítulo II del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder

Judicial Federación; que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán de controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; de los juicios de amparo promovidos contra actos de autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento del mismo orden; de los juicios de amparo contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial; de los amparos promovidos contra actos de tribunales administrativos; y de las denuncias por incumplimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de normas generales en materia administrativa.

"En dichos preceptos no se hace referencia específica a la competencia de los Jueces de Distrito en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Por tanto, es preciso acudir al Acuerdo General 22/2013 emitido por el Consejo de la Judicatura Federal relativo a la creación de los órganos judiciales en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, el cual señala, en lo que aquí interesa:

"(se transcribe)

"Del acuerdo reproducido se aprecia que el Consejo de la Judicatura Federal creó órganos jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, y señaló que conocerían de los amparos indirectos y los recursos derivados de los mismos que se presentaran como asuntos nuevos a partir del diez de agosto de dos mil trece, relacionados con los temas de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Sin embargo, del contenido de dicho acuerdo no se advierte en qué consiste específicamente la competencia económica materia del conocimiento de los juzgados referidos, lo cual cobra relevancia en este conflicto competencial, por lo que para determinar el alcance del citado término se parte de las premisas siguientes:

"El artículo 28 constitucional dispone, en la parte que interesa:

"(se transcribe)

"Del precepto transcrito en lo conducente, se desprende que el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"Ahora, dicho artículo, en lo que aquí interesa, da lineamientos que permiten inferir que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios.

"Por tanto, debe entenderse que el artículo 28 constitucional, establece que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios; sin embargo, no debe considerarse que dicha materia únicamente queda limitada a ese aspecto, ya que también debe entenderse que la competencia económica corresponde a todas aquellas circunstancias que guarden vínculo con aspectos de desarrollo eficiente y competitivo de las economías de mercado.

"De manera más precisa, la Ley Federal de Competencia Económica señala en su numeral 1, que dicha normatividad es reglamentaria del precepto 28 constitucional en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, que es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de competencia económica.

"El precepto 2 de dicha ley establece que, ésta tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y competencia económica, prevenir, investigar, combatir, castigar y eliminar los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, en general cualquier restricción al funcionamiento eficiente de los mercados.

"A su vez, el ordinal 3 del propio ordenamiento, define la expresión 'Barreras a la competencia y la libre concurrencia', como cualquier característica estructural de mercado, hecho o acto que impida el acceso de competidores o limitar su capacidad de competir en los mercados que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones

jurídicas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia.

"Por su parte, el numeral 1 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores.

"Ahora, el precepto 28 constitucional permite advertir dos aspectos importantes, en cuanto a la determinación de la competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, por un lado el formal que atañe al órgano del cual provienen y, por otro, el material que atiende a la materia de los actos.

"Luego, el presente estudio se debe centrar en esos dos aspectos y por cuestión de metodología se enfocará, en principio, a la naturaleza material de los actos reclamados.

"Del escrito inicial de demanda, se aprecia que la parte quejosa señaló como actos reclamados los siguientes:

"(se transcribe)

"Esto es, se señalaron como autoridades responsables a la Comisión Reguladora de Energía con residencia en la Ciudad de México y a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos de la ciudad de Tijuana, y como actos reclamados la aprobación, expedición y aplicación de los siguientes actos:

"a) El Acuerdo Número A/058/2017, denominado 'Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía expide Metodología para determinar el Cálculo y Ajuste de las Tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018', de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

"b) Los anexos 'A' y 'B' que forman parte integrante de dicho acuerdo.

"c) El 'Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del Centro Nacional de Control de Energía para el periodo que comprende del 1 de

enero de 2018 y hasta el 28 de febrero de 2018', publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil dieciocho.

"Asimismo, la persona jurídica quejosa indicó en el capítulo de hechos que es una sociedad legalmente constituida y para la realización de sus actividades requiere de consumir energía eléctrica, que tiene un nivel de consumo que está catalogado por la Comisión Federal de Electricidad, como de gran demanda (mayor a 25KW al mes) en media tensión horaria y que el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete se expidió el acuerdo reclamado a través del cual se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales, y que la nueva metodología utilizada para determinar el costo de la energía eléctrica está calculada bajo preceptos ilegales, porque han dado lugar a que se incremente injustificadamente su precio en comparación con periodos mensuales anteriores a su vigencia.

"Que ante dicho excesivo precio, las cámaras empresariales del Estado de Baja California y el gobernador del Estado sostuvieron una reunión con funcionarios de la Comisión Reguladora de Energía, quienes reconocieron que estaban mal los cálculos de las tarifas y el dieciocho de enero de dos mil dieciocho se emitió un acuerdo modificadorio, pero este se limitó a corregir la tarifa de la distribución de la energía eléctrica durante el periodo del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, pero no modificó la mecánica del cálculo de manera integral, que tiene serios vicios de legalidad, equidad y certeza jurídica.

"En los conceptos de violación, la parte quejosa adujo sustancialmente que se violaron sus derechos fundamentales y garantías de seguridad, certeza jurídica, equidad y acceso a una energía justa en cuanto a su cobro, puesto que con el acuerdo reclamado se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE subadministrador de servicios básicos (sic), con violación al numeral 16 constitucional, puesto que no se tiene certeza jurídica de sus fundamentos legales y que existe desigualdad jurídica frente a otras empresas que son consumidoras de energía eléctrica fuera del Estado de Baja California.

"Destaca que la quejosa señaló expresamente en su demanda lo siguiente:

"(se transcribe)

"Al tomar en cuenta todo lo anterior, este Órgano Colegiado considera que los actos reclamados tienen la naturaleza de actos administrativos genéricos,

pues consisten en disposiciones de carácter general aplicables en el Municipio de Tijuana, Baja California –donde tiene residencia la empresa quejosa–, que establecen regulaciones en materia de cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía.

"En efecto, si se reclaman las disposiciones señaladas, porque determinan el cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE Subadministrador de Servicios Básicos (sic), y la empresa quejosa señala que son violatorias de sus derechos fundamentales y garantías de legalidad, certeza jurídica y equidad, porque se desconocen sus fundamentos legales y existe desigualdad jurídica frente a otras empresas que son consumidoras de energía eléctrica fuera del Estado de Baja California, debe considerarse que la naturaleza material de dichos actos no concierne a la subespecialidad en competencia económica, sino a la administrativa genérica, porque no tienen como objeto reglamentar el funcionamiento eficiente de los mercados, el proceso de competencia o libre concurrencia, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores.

"Precisada la naturaleza de los actos reclamados, se analizará el aspecto formal que atañe al órgano del cual provienen.

"Por otra parte, conviene precisar que para determinar la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, es primordial la naturaleza del acto reclamado, por lo que no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que aun tratándose de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el 11 de junio de 2013, el presupuesto procesal puede actualizarse siempre que, de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda concluirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que el justiciable participe en la delimitación de la competencia del Juzgado de Distrito, lo que representaría un perjuicio patente al principio de seguridad jurídica.

"Lo anterior encuentra sustento, en la jurisprudencia PC. XXXIII. CRT. J/4 A (10a.) emitida por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado

en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el entonces Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, consultable en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 06 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, materia común, visible en la página 1746, que dice lo siguiente:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO." (se transcribe)

"En efecto, del artículo 28 constitucional, se advierte la creación de dos órganos, los cuales son la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, los cuales tienen como finalidad garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; pero ello no significa que la competencia formal de los tribunales especializados esté limitada a estas dos autoridades y que no pueda referirse a otros órganos públicos que estén vinculados con la competencia económica.

"En la especie, los actos reclamados se atribuyeron a las autoridades responsables Comisión Reguladora de Energía, con residencia en la Ciudad de México y a la CFE subadministrador de servicios básicos (sic), con sede en Tijuana, Baja California, por lo que sin prejuzgar sobre si son ciertos o inexistentes y sin que esto implique el estudio de fondo del asunto, es decir, el análisis de las facultades de esas autoridades para emitir los actos reclamados, sino que este examen preliminar únicamente está vinculado a determinar el ámbito formal de la autoridad jurisdiccional a quien se atribuye la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, y al efecto se toma en cuenta que respecto a la Comisión Reguladora de Energía, los artículos 2, 3, 41 y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, disponen:

"(se transcriben)

"En cuanto al subadministrador de servicios básicos (sic) de la Comisión Federal de Electricidad, los preceptos 1, 2 y 5 del acuerdo por el que se crea CFE subadministrador de servicios básicos (sic), establecen:

"(se transcriben)

"De lo reproducido, se obtiene que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, y su función es regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

"Destacándose que entre dichas funciones también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

"El subadministrador de servicios básicos (sic) de la Comisión Federal de Electricidad, es una empresa productiva subsidiaria de Comisión Federal de Electricidad denominada CFE Suministrador de Servicios Básicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proveer el suministro básico a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, a favor de cualquier persona que lo solicite en términos de lo dispuesto por dicha ley, que deberá generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, para lo cual podrá ejercer las funciones descritas en el numeral 5 transcrito, de manera enunciativa, mas no limitativa.

"De acuerdo a lo anterior, es de estimarse que en el particular no existe en el aspecto formal, es decir, atendiendo a los órganos (autoridades responsables) de los cuales provienen los actos reclamados, competencia para el Juzgado especializado contendiente.

"Así, en el caso no se advierte algún grado de vinculación entre las autoridades responsables con el ámbito de la competencia económica, de telecomunicaciones o difusión (proceso de competencia y libre concurrencia o con actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios o prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, así como con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el

acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores); por tanto, el juicio de amparo indirecto de que se trata no debe resolverse por un órgano jurisdiccional con la especialidad en competencia económica, pues las autoridades responsables no emiten actos relacionados con los temas propios de esa subespecialización.

"Además, aun en el supuesto de que se considerara que en el ámbito formal, la comisión mencionada tuviera vinculación con el ámbito de la competencia económica, por el hecho de que, como se señaló, entre sus funciones también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios; de cualquier manera ello es insuficiente para considerar que es competente para conocer del juicio de amparo el juzgado especializado en esa materia, ya que como se destacó con antelación, las disposiciones reclamadas constituyen reglas generales administrativas encaminadas a regular el cálculo y ajuste de las tarifas de energía eléctrica, cuya venta no constituye un monopolio por disposición expresa del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser aplicable sólo para la Comisión Federal de Electricidad; y de acuerdo con su contenido, no se advierte la regulación de un proceso de competencia entre dos actores económicos ajenos al Estado, sino que se trata de la fijación unilateral del precio de bienes del dominio público de actividades exclusivas del gobierno, por lo que dicha cuestión no comprende temas de competencia económica, ya que su objeto no involucra el proceso de libre concurrencia de consumidores y productores en el mercado de compraventa de energía.

"A lo que se añade que la quejosa señaló expresamente que 'no contrae ningún (sic) tema vinculado con temas de competencia económica'.

"Apoya las anteriores consideraciones, la jurisprudencia PC.I.A. J/103 A (10a.), del Pleno del Primer Circuito en Materia Administrativa, consultable en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas», Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo II, mayo de 2017, página 939, del título, subtítulo y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN NÚM. RES/998/2015 DE LA COMISIÓN REGULADORA DE

ENERGÍA. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.' (se transcribe)

"Consecuentemente, si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

"En tales condiciones, se determina que el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, es legalmente competente para conocer de la demanda de amparo promovida por \*\*\*\*\* . ..."

III. En relación al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, resuelto el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el uno de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación del Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

2. Por acuerdo de seis de febrero de dos mil dieciocho, la secretaria encargada del despacho del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, radicó la demanda con el número \*\*\*\*\*; y declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de cinco de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, no aceptó la competencia declinada por

cuestión de especialización; y ordenó devolver los autos al Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de doce de marzo de dos mil dieciocho, la Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, insistió en declinar la competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, para conocer de la demanda formulada. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"...

"CUARTO.—Estudio del conflicto competencial. En inicio, conviene destacar las razones por las que los juzgadores contendientes sustentan su incompetencia.

"La Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, se declaró legalmente incompetente porque consideró que corresponde el conocimiento del juicio de amparo promovido contra el Acuerdo A/058/2017 emitido por la Comisión Reguladora de Energía a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, pues dicho acto reclamado está vinculado a un tema de competencia económica al involucrar el proceso de competencia en un sector de interés general y prioritario como lo es el energético, que exige imponer una regulación especial para garantizar y lograr a la postre la competencia efectiva en el mercado, con el objeto de limitar su poder dominante en ese mercado y evitar abusos dentro de éste, mientras se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo competitivo del mercado en cuestión, de ahí que al estar relacionada la naturaleza de esa resolución con la especialidad de competencia económica y no con la administrativa genérica, el conocimiento del juicio de amparo corresponde a los citados órganos judiciales especializados.

"Por su parte, la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones,

con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, determinó no aceptar la competencia al considerar que los actos reclamados no versan sobre tema alguno respecto de los cuales tiene competencia, pues de acuerdo a su naturaleza material, no pueden ser considerados de contenido inherente a la rama del derecho de la competencia económica, de radiodifusión o de telecomunicaciones; que atendiendo a la regla de competencia establecida en la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), las disposiciones reclamadas no involucran un proceso de competencia ni un conflicto de libre competencia, sino que establecen las tarifas finales y de operación que sólo debe aplicar la Comisión Federal de Electricidad, subadministradora de servicios básicos (sic), y que se determinan conforme a la metodología prevista en el acuerdo reclamado, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales; tema que, desde luego, no incide de manera directa con un proceso de competencia entre agentes económicos que pudieran involucrar aspectos relacionados con la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

"Este Tribunal Colegiado considera que la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto presentada por \*\*\*\*\* recae en el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, por las consideraciones que a continuación se exponen.

"En principio conviene dejar establecido el ámbito de competencia material de los juzgados contendientes, Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, y Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"Los artículos 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevén lo siguiente:

"(se transcriben)

"De la cita que precede se obtiene que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del capítulo II del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Federación; que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán de controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; de los juicios de amparo promovidos contra actos de autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento del mismo orden; de los juicios de amparo contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial; de los amparos promovidos contra actos de tribunales administrativos; y de las denuncias por incumplimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de normas generales en materia administrativa.

"En dichos preceptos no se hace referencia específica a la competencia de los Jueces de Distrito en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Por tanto, es preciso acudir al Acuerdo General 22/2013 emitido por el Consejo de la Judicatura Federal relativo a la creación de los órganos judiciales en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, el cual señala, en lo que aquí interesa:

"(se transcribe)

"Del acuerdo reproducido en lo conducente, se aprecia que el Consejo de la Judicatura Federal en uso de sus facultades legales creó órganos jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, y señaló que conocerían de los amparos indirectos y los recursos derivados de los mismos que se presentaran como asuntos nuevos a partir del diez de agosto de dos mil trece, relacionados con los temas de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Sin embargo, del contenido de dicho acuerdo no se advierte en qué consiste específicamente la competencia económica materia del conocimiento de los juzgados referidos, la cual concierne a este conflicto competencial, por lo que para determinar el alcance del citado término se parte de las premisas siguientes.

"El artículo 28 constitucional dispone, en la parte que interesa:

"(se transcribe)

"Del precepto transcrito en lo conducente, se desprende que en los Estados Unidos Mexicanos se prohíben las prácticas monopólicas y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, que para ello el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"Ahora, dicho artículo, en lo que aquí interesa, da lineamientos que permiten inferir que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios.

"Por tanto, debe entenderse que el artículo 28 constitucional, establece que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios; sin embargo, no debe considerarse que dicha materia únicamente queda limitada a ese aspecto, ya que también debe entenderse que la competencia económica corresponde a todas aquellas circunstancias que guarden vínculo con aspectos de desarrollo eficiente y competitivo de las economías de mercado.

"De manera más precisa, la Ley Federal de Competencia Económica señala en su numeral 1, que dicha normatividad es reglamentaria del precepto 28 constitucional en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, que es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de competencia económica.

"El precepto 2 de dicha ley establece que, ésta tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y competencia económica, prevenir, investigar, combatir, castigar y eliminar los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, en general cualquier restricción al funcionamiento eficiente de los mercados.

"A su vez, el ordinal 3 del propio ordenamiento, define la expresión 'Barreras a la competencia y la libre competencia', como cualquier característica estructural de mercado, hecho o acto que impida el acceso de competidores o limitar su capacidad de competir en los mercados que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia, así como las disposiciones jurídicas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia.

"Por su parte, el numeral 1 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre competencia en estos sectores.

"Ahora, el precepto 28 constitucional permite advertir dos aspectos importantes, en cuanto a la determinación de la competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, por un lado el formal que atañe al órgano del cual provienen y, por otro, el material que atiende a la materia de los actos.

"Luego, el presente estudio se debe centrar en esos dos aspectos y por cuestión de metodología se enfocará, en principio, en el aspecto material, esto es, la naturaleza de los actos reclamados.

"Del escrito inicial de demanda, se aprecia que la parte quejosa señaló como actos reclamados los siguientes:

"(se transcribe)

"Esto es, se señalaron como autoridades responsables a la Comisión Reguladora de Energía con residencia en la Ciudad de México y a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos de esta ciudad, y como actos reclamados la aprobación, expedición y aplicación de los siguientes actos:

"a) El Acuerdo Número A/058/2017, denominado 'Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía expide Metodología para determinar el Cálculo y Ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y

hasta el 31 de diciembre de 2018', de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

"b) Los Anexos 'A' y 'B' que forman parte integrante de dicho acuerdo.

"c) El 'Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del Centro Nacional de Control de Energía para el periodo que comprende del 1 de enero de 2018 y hasta el 28 de febrero de 2018', publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil dieciocho.

"Asimismo, la persona jurídica quejosa indicó en el capítulo de hechos que es una sociedad legalmente constituida y para la realización de sus actividades requiere de consumir energía eléctrica, que tiene un nivel de consumo que está catalogado por la Comisión Federal de Electricidad, como de gran demanda (mayor a 25KW al mes) en media tensión horaria y que el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete se expidió el acuerdo reclamado a través del cual se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales, y que la nueva metodología utilizada para determinar el costo de la energía eléctrica está calculada bajo preceptos ilegales, porque han dado lugar a que se incremente injustificadamente su precio en comparación con periodos mensuales anteriores a su vigencia.

"Que ante dicho excesivo precio, las cámaras empresariales del Estado de Baja California y el gobernador del Estado sostuvieron una reunión con funcionarios de la Comisión Reguladora de Energía, quienes reconocieron que estaban mal los cálculos de las tarifas y el dieciocho de enero de dos mil dieciocho se emitió un acuerdo modificadorio, pero éste se limitó a corregir la tarifa de la distribución de la energía eléctrica durante el periodo del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, pero no modificó la mecánica del cálculo de manera integral, que tiene serios vicios de legalidad, equidad y certeza jurídica.

"En los conceptos de violación, la parte quejosa adujo sustancialmente que se violaron sus derechos fundamentales y garantías de seguridad, certeza jurídica, equidad y acceso a una energía justa en cuanto a su cobro, puesto que con el acuerdo reclamado se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE Subadministrador de servicios básicos (sic), con violación al numeral 16 constitucional, puesto que no se tiene certeza jurídica de sus fundamentos legales y que existe desigualdad jurídica frente a otras empresas que son consumidoras de energía eléctrica fuera del Estado de Baja California.

"Destaca que la quejosa señaló expresamente en su demanda lo siguiente:

"(se transcribe)

"Al tomar en cuenta todo lo anterior, este órgano colegiado considera que los actos reclamados tienen la naturaleza de actos administrativos genéricos, pues consisten en disposiciones de carácter general aplicables en el Municipio de Tijuana, Baja California –donde tiene residencia la empresa quejosa–, que establecen regulaciones en materia de cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía.

"En efecto, si se reclaman las disposiciones señaladas, porque determinan el cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE subadministrador de servicios básicos (sic), y la empresa quejosa señala que son violatorias de sus derechos fundamentales y garantías de legalidad, certeza jurídica y equidad, porque se desconocen sus fundamentos legales y existe desigualdad jurídica frente a otras empresas que son consumidoras de energía eléctrica fuera del Estado de Baja California, debe considerarse que la naturaleza material de dichos actos no concierne a la subespecialidad en competencia económica, sino a la administrativa genérica, porque no tienen como objeto reglamentar el funcionamiento eficiente de los mercados, el proceso de competencia o libre concurrencia, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores.

"Precisada la naturaleza de los actos reclamados, se analizará el aspecto formal que atañe al órgano del cual provienen.

"Por otra parte, conviene precisar que para determinar la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se debe atender primordialmente a la naturaleza del acto reclamado, por lo que no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que dicho presupuesto procesal puede actualizarse cuando los actos reclamados dimanen de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el 11 de junio de 2013, siempre que, de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda con-

cluirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que el justiciable participe en la delimitación de la competencia del Juzgado de Distrito, lo que representaría un perjuicio patente al principio de seguridad jurídica.

"Lo anterior encuentra sustento, en la jurisprudencia PC. XXXIII. CRT. J/4 A (10a.) emitida por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el entonces Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, materia común, visible en la página 1746, con registro digital: 2008591 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas», del tenor siguiente:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"En efecto, del artículo 28 de la Ley Fundamental, se desprende que el Estado creó dos órganos, los cuales son la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; pero ello no significa que la competencia formal de los tribunales especializados esté limitada a estas dos autoridades y que no pueda referirse a otros órganos públicos que estén vinculados con la competencia económica.

"En el particular, los actos reclamados se atribuyeron a las autoridades responsables Comisión Reguladora de Energía, con residencia en la Ciudad de México y a la CFE subadministrador de servicios básicos (sic), con sede en Tijuana, Baja California, por lo que sin prejuzgar sobre si son ciertos o inexistentes y sin que esto implique el estudio de fondo del asunto, es decir, el análisis de las facultades de esas autoridades para emitir los actos reclamados, sino que este examen preliminar únicamente está vinculado a determinar el ámbito formal de la autoridad jurisdiccional a quien se atribuye la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, y al efecto se toma en cuenta que respecto a la Comisión Reguladora de Energía, los artículos 2,

3, 41 y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, disponen:

"(se transcriben)

"En cuanto al subadministrador de servicios básicos (sic) de la Comisión Federal de Electricidad, los preceptos 1, 2 y 5 del Acuerdo por el que se crea CFE subadministrador de servicios básicos (sic), establecen:

"(se transcriben)

"De lo reproducido, se obtiene que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, y su función es regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

"Destacándose que entre dichas funciones, también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

"El subadministrador de servicios básicos (sic) de la Comisión Federal de Electricidad, es una empresa productiva subsidiaria de Comisión Federal de Electricidad denominada CFE Suministrador de Servicios Básicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proveer el suministro básico a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, a favor de cualquier persona que lo solicite en términos de lo dispuesto por dicha ley, que deberá generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, para lo cual podrá ejercer las funciones descritas en el numeral 5 transcrito, de manera enunciativa, mas no limitativa.

"De acuerdo a lo anterior, es de estimarse que en el particular no existe en el aspecto formal, es decir, atendiendo a los órganos (autoridades responsables) de los cuales provienen los actos reclamados, competencia para el Juzgado Especializado contendiente.

"Ciertamente, en el caso no se advierte algún grado de vinculación entre las autoridades responsables con el ámbito de la competencia económica, de telecomunicaciones o difusión (proceso de competencia y libre concurrencia o con actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios o prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, así como con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores); por tanto, el juicio de amparo indirecto de que se trata, no debe resolverse por un órgano jurisdiccional con la especialidad en competencia económica, pues las autoridades responsables no emiten actos relacionados con los temas propios de esa subespecialización.

"Además, aun en el supuesto de que se considerara que en el ámbito formal, la comisión mencionada tuviera vinculación con el ámbito de la competencia económica, por el hecho de que, como se señaló, entre sus funciones, también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios; de cualquier manera ello es insuficiente para considerar que es competente para conocer del juicio de amparo el Juzgado especializado en esa materia, ya que como se destacó con antelación, las disposiciones reclamadas constituyen reglas generales administrativas encaminadas a regular el cálculo y ajuste de las tarifas de energía eléctrica, cuya venta no constituye un monopolio por disposición expresa del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser aplicable sólo para la Comisión Federal de Electricidad; y de acuerdo con su contenido, no se advierte la regulación de un proceso de competencia entre dos actores económicos ajenos al Estado, sino que se trata de la fijación unilateral del precio de bienes del dominio público de actividades exclusivas del gobierno, por lo que dicha cuestión no comprende temas de competencia económica, ya que su objeto no involucra el proceso de libre concurrencia de consumidores y productores en el mercado de compraventa de energía.

"A lo que se añade que la quejosa señaló expresamente que 'no contrae ningún (sic) tema vinculado con temas de competencia económica'.

"Apoya las anteriores consideraciones, la jurisprudencia PC.I.A. J/103 A (10a.), del Pleno del Primer Circuito en Materia Administrativa, consultable

en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo II, mayo de 2017, página 939 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas», del epígrafe y contenidos siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN NÚM. RES/998/2015 DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA." (se transcribe)

"Consecuentemente, si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

"En tales condiciones, se determina que el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, es legalmente competente para conocer de la demanda de amparo promovida por \*\*\*\*\*. ..."

**IV.** Respecto al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, resuelto el veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

**1.** Mediante escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía, con sede en Ciudad de México y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, con residencia en Tijuana, Baja California, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación del Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

**2.** Por acuerdo de veinte de marzo del mismo año, la Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, radicó la demanda con el número \*\*\*\*\*; y declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en

Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, registró la demanda con el número \*\*\*\*\*, determinó que no aceptaba la competencia declinada por cuestión de especialización; y ordenó devolver los autos a la Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de seis de abril de dos mil dieciocho, la Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, insistió en declinar competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, para conocer de la demanda formulada. En esa ejecutoria se sustentó lo siguiente:

"TERCERO.—Este tribunal determina que la competencia legal para conocer de la demanda de amparo presentada por \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*, corresponde al Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, por las razones que a continuación se exponen:

"A efecto de resolver el problema en comento procede analizar el marco regulatorio de la creación de los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica.

"El dos de diciembre de dos mil doce, se firmó por el presidente de la República y los líderes nacionales de las tres principales fuerzas políticas del País, el denominado 'Pacto por México'.

"El citado pacto contiene cinco acuerdos, a saber:

"1. Sociedad de Derechos y Libertades.

"2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.

"3. Seguridad y Justicia.

"4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

"5. Gobernabilidad Democrática.

"Para el caso de nuestra atención, interesa destacar el contenido del acuerdo 'Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad'.

"En este acuerdo se propuso intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía, por ser fundamental, ya que la competencia, se consideró, permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo cual incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, así como detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones.

"Se expresó que para profundizar la competencia económica de México se instrumentaría una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dotara de fuerza y permanencia. Como inicio de esa política de Estado se planteó la creación de Tribunales Especializados en Materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones.

"En ese sentido, se señaló que se realizarían las reformas necesarias para crear tribunales especializados que permitieran dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica.

"Asimismo, en el referido acuerdo se propuso realizar una reforma energética que fuera motor de inversión y desarrollo que convirtiera a ese sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor.

"En el propio Pacto se estableció un calendario para implementar esas propuestas, por lo cual se reformaron los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la iniciativa del proceso legislativo que dio origen a dicha reforma se señaló lo siguiente.

"(se transcribe)

"Derivado de lo anterior, el once de junio de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones', en el cual se señaló lo siguiente:

"(se transcribe)

"En la reforma constitucional referida, se instituyó la rama del derecho económico regulatorio y dentro de éste el derecho de competencia económica, el cual se encuentra inmerso en el numeral 28 constitucional y tiene como finalidad garantizar la libre competencia y la concurrencia, así como combatir las prácticas monopólicas.

"Materia que se dejó a cargo de órganos autónomos, cuyas resoluciones sólo son impugnables vía juicio de amparo indirecto a cargo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

"En la iniciativa se planteó la necesidad de establecer esos órganos jurisdiccionales especializados para efecto de brindar certeza a los agentes económicos, mediante la aplicación eficaz y técnicamente informada de los marcos normativos que regulan esas actividades.

"Asimismo, se señaló que esa certeza se garantizará por medio de juzgadores especializados en aspectos técnicos relacionados con la regulación en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

"En ese sentido, las razones que llevaron al legislador a crear los órganos jurisdiccionales en cuestión fueron en esencia las siguientes:

"a) Aplicación efectiva de la materia de competencia económica y telecomunicaciones para lograr su mejor regulación y cumplir con sus objetivos.

"b) Agilidad en la resolución de los medios de impugnación.

"c) Evitar el abuso del sistema de justicia para frenar la regulación que busca reducir las prácticas monopólicas anticompetitivas.

"d) Evitar que prevalezca el interés particular sobre el social.

"e) Decisiones congruentes, así como evitar criterios contradictorios que compliquen la aplicación de la ley y generen incertidumbre jurídica.

"f) Crear órganos que conozcan de aspectos técnicos de alta complejidad.

"Posterior a la reforma constitucional citada y en atención a los compromisos asumidos en el 'Pacto por México', el veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.', en el cual se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En la iniciativa con proyecto de decreto que el Poder Ejecutivo Federal y los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, presentaron ante el Congreso de la Unión, y que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el doce de marzo de dos mil trece, se estableció:

"• Necesidad de reformar el artículo 28 constitucional, con varios objetivos: en primer término, reorganizar la estructura de dicho artículo, a fin de que todas las disposiciones relativas a los monopolios quedaran agrupadas de tal forma que el texto constitucional tuviera coherencia normativa.

"• Que el citado artículo se convirtiera en el referente constitucional de los órganos reguladores, es decir, que contemplara al Banco de México como regulador de la política monetaria del país, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, incorporados de manera reciente al texto constitucional, por lo que se reagrupaban en apartados específicos para cada uno de dichos órganos, pero además se incorporaba al Fondo Mexicano del Petróleo, a la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como órganos encargados de regular la materia energética del país.

"• En lo que respecta a la Comisión Reguladora de Energía, se planteó incorporarla en el artículo 28 constitucional como parte de los órganos reguladores en materia energética, que tendría bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para

la generación y distribución de energía eléctrica que realizarán los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que contemplara la legislación que el Congreso de la Unión aprobará.

"• Se señaló que como parte de los órganos reguladores propuestos, la Comisión Reguladora de Energía sería un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que debía regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realizaran el Estado y los particulares. Con la reforma propuesta, se expuso, dicha comisión sería el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realizará el Estado por sí, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta. Asimismo, fomentaría una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, protegería los intereses de los usuarios, propiciaría una adecuada cobertura nacional y atendería a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

"• En síntesis, se anotó, la incorporación de esos tres órganos constitucionales autónomos se sumaba a los ya existentes en el artículo 28 constitucional, mediante la primera reforma de once de junio de dos mil trece.

"Razón por la cual, en la parte transitoria del decreto de veinte de diciembre de dos mil trece (posterior reforma), se indicó:

"(se transcribe)

"El artículo 28 constitucional reformado en el decreto de referencia es como sigue:

"(se transcribe)

"En ese contexto, a través de la reforma energética, quedaron reservadas a la nación la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la regulación de generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización y desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica entre el Estado y los particulares.

"Ahora bien, en atención al marco normativo constitucional expuesto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 22/2013, relativo a la Creación de los Nuevos Órganos Judiciales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicado el nueve de agosto de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece lo siguiente:

"(se transcribe)

"En el punto cuarto transitorio, se precisó que los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, conocerán de los amparos indirectos y los recursos derivados de ellos relacionados con la materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"En ese orden de ideas, en cuanto a la especialización en competencia económica, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 84/2016, que derivó de los conflictos competenciales 1/2014, 84/2014, 265/2014, 9/2016, 27/2016 y 84/2016, dispuso que en atención a la reforma constitucional del once de junio de dos mil trece, es posible establecer que la competencia por materia en favor de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se surte en aquellos casos en que se debe dirimir una controversia en la que está involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme el contenido del numeral 28 constitucional.

"En los razonamientos que generaron la jurisprudencia invocada, la Segunda Sala apuntó que la competencia económica se entiende como la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios; por libre concurrencia, se entiende al libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad. Además, los actos que pueden ser reclamados ante dichos órganos judiciales deben surgir de la actividad reguladora de los organismos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional.

"Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1092, Libro 33, Tomo II, del mes de agosto de 2016, materia común, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro «digital»: 2012188 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas», que refiere:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFU-

SIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.' (se transcribe)

"Expuesto el marco normativo de la creación de los órganos especializados en derecho económico, así como la finalidad y esencia de la competencia económica, procede el análisis objetivo de la naturaleza de los actos reclamados a fin de dirimir si encuadran en los aspectos técnicos precisados con anterioridad o redundan únicamente en materia administrativa genérica.

"Se invoca por su contenido, la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.), Décima Época, aprobada por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, visible en la página 1746 «de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*», Libro 16, Tomo II, del mes de marzo de 2015, materia común, del *Semanario Judicial de la Federación*, registro «digital»: 2008591 del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas», que establece:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"En ese contexto, es menester destacar que la moral quejosa \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*, señaló en su demanda de amparo como autoridad responsable a la Comisión Reguladora de Energía, con sede en Ciudad de México de quien reclama el Acuerdo A/058/2017, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018; sus Anexos 'A' y 'B', así como el Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del centro nacional de control de energía para el periodo que comprende del 1 enero de 2018 y hasta el 28 de febrero de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil dieciocho.

"Del referido Acuerdo A/058/2017 y sus anexos, la parte quejosa reclama específicamente:

"(se transcribe)

"En cuanto al anexo A de dicho acuerdo (relativo a la metodología de cálculo y ajuste de las tarifas de operación que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos), la moral quejosa reclama:

"(se transcribe)

"Respecto al anexo B del citado Acuerdo A/058/2017 (relativo a la metodología de cálculo y ajuste de las tarifas finales del suministro básico), la parte quejosa reclama:

"(se transcribe)

"De igual forma, el Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del centro nacional de control de energía para el periodo que comprende del uno enero de dos mil dieciocho y hasta el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil dieciocho, que reclama la moral quejosa, establece:

"(se transcribe)

"La parte quejosa también señaló como autoridad responsable a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, con sede en Tijuana, Baja California, en cuanto a actos de aplicación, así como el concepto de 'Demanda máxima coincidente en el periodo de punta', contenido en la página de Internet <http://app.cfe.gob.mx/Aplicaciones/CCFE/Tarifas/TarifasCRENegocio/Tarifas/GranDemandaMTH.aspx>, del portal de la Comisión Federal de Electricidad.

"El concepto plasmado en el portal de Internet que reclama la promotente, establece:

"(se transcribe)

"Lo expuesto revela dos aspectos:

"• La moral quejosa no reclama actos por alguno de los órganos autónomos a los que se alude en el reformado artículo 28 constitucional, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"• Del análisis del Acuerdo A/058/2017 y sus anexos, así como el aviso de tarifas de operación del Centro Nacional de Control de Energía, reclamados, se advierte que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad como Suministrador de Servicios Básicos (Anexo A); los índices para calcular las tarifas finales en atención a la categoría de usuarios, temporadas del año, así como los periodos horarios base para cada región (Anexo B); forman parte de las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para moderar la generación, transmisión y distribución del suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad, dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

"De tal forma que cuando se pretenda proteger los intereses de los usuarios respecto de la prestación de los servicios públicos de la empresa subsidiaria del Estado, como es la Comisión Federal de Electricidad, en su calidad de Suministradora de Servicios Básicos, como en el presente caso, al reclamarse el Acuerdo A/058/2017 y sus anexos, que establecen la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y finales que aplicará la citada empresa estatal; dicha controversia debe conocerla un Juez de Distrito sin especialización.

"Lo anterior, porque la actividad de comercialización de la energía eléctrica (generación, comercialización y suministro de energía por agentes económicos particulares, incluida la Comisión Federal de Electricidad), es lo que forma parte del mandato constitucional como el desarrollo eficiente de la industria eléctrica y la competencia en el sector; aspectos que corresponde conocer un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica.

"Con la finalidad de sustentar la presente decisión, conviene destacar que derivado del Decreto Constitucional en Materia de Energía, el once de agosto de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Industria Eléctrica; normatividad reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución, que tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica, como se desprende del artículo 1o., de la citada legislación, el cual establece:

"(se transcribe)

"De igual forma, de conformidad con el artículo 3o., de la Ley de la Industria Eléctrica, los participantes del mercado en este sector, son las personas que celebran el contrato respectivo con el Centro Nacional de Control de Energía Eléctrica, en la modalidad de generador, comercializador, suministrador, comercializador no suministrador o usuario calificador, los cuales son definidos por la ley, en los siguientes términos:

"(se transcribe)

"A su vez, los numerales 137, 138 y 139 de la Ley de la Industria Eléctrica disponen:

"(se transcriben)

"Como se desprende de las normas transcritas, la Comisión Reguladora de Energía expedirá mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas, para los servicios de transmisión, distribución, operación de los Suministradores de Servicios Básicos, operación del Centro Nacional de Control de Energía y los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista.

"De igual forma, el legislador estableció que el Ejecutivo Federal podrá determinar mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales determinadas por la Comisión Reguladora de Energía para determinados grupos de usuarios del suministro básico, entendido como el usuario final que adquiere suministro básico, esto es, la persona física o moral que adquiere para su propio consumo o para el consumo dentro de sus instalaciones, el suministro eléctrico en sus centros de carga, como participante del mercado o a través de un suministrador, como se desprende del artículo 3o., fracciones LVI y LVII, de la ley relativa, transcritas con anterioridad.

"A lo expuesto, cabe añadir que en atención al décimo transitorio de la reforma constitucional en materia energética, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética reconoce a la Comisión Reguladora de Energía como una de las dos dependencias del Poder Ejecutivo Federal que tiene autonomía jurídica para regular diversas actividades en materia de energía eléctrica.

"En el citado ordenamiento jurídico, el legislador hace la distinción entre un servicio público de transmisión y distribución eléctrica, y aquella transmisión y distribución que no forma parte del suministro público, así como la

comercialización de electricidad, como se desprende de la fracción III del artículo 41 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que a la letra expresa:

"(se transcribe)

"Dicha distinción también se refleja en el numeral 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, como se desprende de su transcripción:

"(se transcribe)

"De la interpretación sistemática de las normas transcritas se obtiene que las atribuciones constitucionales y legales de la Comisión Reguladora de Energía, para regular tarifas en materia de energía eléctrica, cuando se trata de un servicio público de transmisión y distribución de electricidad, debe ajustarse a los principios de protección de los intereses de los usuarios, adecuada cobertura nacional, confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro.

"Lo cual sucede en el caso concreto, al reclamar el Acuerdo A/058/2017, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria 'CFE' Suministrador de Servicios Básicos, esta última calidad entendida como el permisionario que ofrece el suministro eléctrico que se provee bajo regulación tarifaria a cualquier persona que lo solicite, como se destacó en los conceptos contenidos en el artículo 3o. de la Ley de la Industria Eléctrica.

"En cambio, cuando se trata de la comercialización de electricidad, así como su transmisión y distribución que no forma parte del servicio público, además de observar los principios aludidos, la Comisión Reguladora de Energía debe expedir la metodología sobre el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas, en aras de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, así como promover la competencia en el sector, dirigido a los agentes económicos que participan dentro del mercado competitivo para explotar ese bien exclusivo de la nación.

"En ese contexto, al atender esencialmente a la naturaleza de las normas reclamadas, se desprende que no se encuentran encaminadas a regular la materia de competencia entre agentes económicos que participan en ese mercado, sino al servicio público de transmisión y distribución eléctrica, a través de la empresa subsidiaria estatal Comisión Federal de Electricidad,

como Suministradora de Servicios Básicos que ofrece sus servicios a cualquier persona que lo solicite.

"Al respecto, este tribunal comparte el criterio contenido en la tesis I.1o.A.E.197 A (10a.), Décima Época, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, visible en la página 2473 del Libro 38, Tomo IV, del mes de enero de 2017, materia administrativa, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2013559, que establece:

"'COMPETENCIA ECONÓMICA. SU CONCEPTO PARA DETERMINAR LA INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN ESA MATERIA.' (se transcribe)

"Bajo esa perspectiva, el Acuerdo A/058/2017 y sus anexos, emitidos por la Comisión Reguladora de Energía para la empresa subsidiaria 'CFE' Suministrador de Servicios Básicos, se encuentra dirigido a cualquier tipo de usuario que goza de la prestación de ese servicio público eléctrico, lo cual constituye una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, sin resultar una práctica monopólica, porque para ese efecto, es necesario que intervengan los participantes del mercado (generador, comercializador, suministrador, comercializados no suministrador o usuario calificado), como lo establece el artículo 105 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual expresa literalmente:

"(se transcribe)

"Razones por las cuales, tampoco puede considerarse que el acuerdo impugnado y sus anexos constituyan barreras que impiden la competencia económica y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios, en términos de los artículos 3o., fracción IV y 52 de la Ley Federal de Competencia Económica, que disponen:

"(se transcriben)

"Lo anterior, porque los actos administrativos que expiden la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y las tarifas finales del suministro básico de energía, por parte de una autoridad autónoma energética (Comisión Reguladora de Energía) en colaboración con una empresa subsidiaria estatal (Comisión Federal de Electricidad), no regulan el proceso de competencia entre dos o más actores económicos ajenos a las

empresas productivas del Estado, tampoco rigen un proceso de competencia entre esos agentes, sino que se trata de actos que establecen la metodología de cálculo y ajuste de tarifas de operación y finales de uno de los bienes del dominio público (energía eléctrica), cuya regulación es exclusiva de las autoridades reguladoras de coordinación en materia energética.

"Además, para analizar si las normas reclamadas violan los derechos que invoca la parte quejosa en su demanda de amparo, relativos a la propiedad, seguridad pública y acceso a la justicia, no se requieren conocimientos especializados para resolver el asunto, porque la litis en el presente caso se centra en cuestionar la constitucionalidad de las normas administrativas impugnadas, al estimar que es injustificada la nueva estructura tarifaria expedida por la Comisión Reguladora de Energía para determinar el costo de la energía eléctrica, ya que considera que, al ser una empresa que requiere consumir energía eléctrica, con un nivel de consumo catalogado por la 'CFE' Suministrador de Servicios Básicos, como gran demanda (mayor a 25kWmes), en media tensión horaria, no existe certeza jurídica en cuanto al cobro de energía eléctrica, ni en el incremento en el costo, tampoco la forma en que se determina su consumo respecto de un determinado periodo de tiempo, por tanto, estima que el acuerdo impugnado se aparta del principio de proteger los intereses de los usuarios.

"Sin que represente obstáculo la circunstancia de que en la demanda de amparo, la parte quejosa indique que existe violación a su derecho de competitividad económica; ya que tal prerrogativa no se refiere a la competencia económica que contempla la ley federal relativa, sino a las posibilidades de la empresa quejosa como usuaria del servicio de energía eléctrica, de participar y prosperar en el mercado del sector comercial que forma parte.

"En tal virtud, si de la demanda de amparo se desprende que la parte quejosa no es una empresa concesionaria que preste o comercialice energía eléctrica junto con otros competidores, sino que la intención de la moral quejosa se limita a impugnar la metodología de cálculo y ajuste de la nueva estructura tarifaria de consumo de energía eléctrica, que estima inconstitucional por incumplir el principio de protección de los intereses de los usuarios; dicho planteamiento debe ser resuelto por un órgano constitucional sin especialización.

"Conforme a lo expuesto, es evidente que las normas impugnadas no se vinculan con las facultades que constitucional y legalmente se confirieron a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radio-difusión y Telecomunicaciones, porque ya quedó evidenciado que los actos

reclamados por la moral quejosa no derivan de tales actividades, tampoco fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

"Por esa razón, se insiste, para que se actualice la competencia de un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere que el acto se vincule con aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"En ese tenor, sólo cuando se reclamen actos relacionados con el ejercicio de las anteriores actividades por cuestiones intrínsecas a ellas, deberá determinarse la competencia para conocer del amparo indirecto en favor de los Juzgados de Distrito especializados en esos temas.

"Al respecto, es aplicable en lo conducente, el criterio contenido en la tesis PC.I.A. J/103 A (10a.), Décima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en página 939 del Libro 42, Tomo II, del mes de mayo de 2017, materia común, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2014291, que establece:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN NÚM. RES/998/2015 DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.' (se transcribe)

"En esas condiciones, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, es el competente para conocer del amparo indirecto materia de este conflicto competencial. ..."

V. Tocante al conflicto competencial \*\*\*\*\*\*, del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, resuelto el diez de mayo de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en

Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación del Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

2. Por acuerdo de veinte de marzo de dos mil dieciocho, el Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, radicó la demanda con el número \*\*\*\*\*; y declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, registró la demanda con el número \*\*\*\*\* , determinó que no aceptaba la competencia declinada por cuestión de especialización; y ordenó devolver los autos al Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de seis de abril de dos mil dieciocho, el Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, insistió en declinar competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de diez de mayo de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, para conocer de la demanda formulada. En esa ejecutoria se sustentó lo siguiente:

"... QUINTO.—Este tribunal determina que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido por \*\*\*\*\* , corresponde al Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, en atención a las consideraciones siguientes:

"En principio, conviene dejar establecido el ámbito de competencia material de los juzgados contendientes, Segundo de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, y Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"Los artículos 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevén lo siguiente:

"(se transcriben)

"De la cita que precede se obtiene que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del capítulo II del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán de controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridad administrativa; de los juicios de amparo promovidos contra actos de autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento del mismo orden; de los juicios de amparo contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial; de los amparos promovidos contra actos de tribunales administrativos; y de las denuncias por incumplimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de normas generales en materia administrativa.

"En dichos preceptos no se hace referencia específica a la competencia de los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

"Por tanto, es preciso acudir al Acuerdo General 22/2013, emitido por el Consejo de la Judicatura Federal relativo a la creación de los órganos judiciales en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, el cual señala, en lo que aquí interesa:

"(se transcribe)

"Del acuerdo reproducido en lo conducente, se aprecia que el Consejo de la Judicatura Federal, en uso de sus facultades legales, creó órganos jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, y señaló que conocerían de los amparos indirectos y los recursos derivados de los mismos que se presentaran como asuntos nuevos a partir del diez de agosto de dos mil trece, relacionados con los temas de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Sin embargo, del contenido de dicho acuerdo no se advierte en qué consiste específicamente la competencia económica materia del conocimiento de los juzgados referidos, la cual concierne a este conflicto competencial, por lo que para determinar el alcance del citado término se parte de las premisas siguientes:

"El artículo 28 constitucional dispone, en la parte que interesa:

"(se transcribe)

"Del precepto transcrito en lo conducente se desprende que en los Estados Unidos Mexicanos se prohíben las prácticas monopólicas y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, que para ello el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"Ahora, dicho artículo, en lo que aquí interesa, da lineamientos que permiten inferir que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios.

"Por tanto, debe entenderse que el artículo 28 constitucional establece que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios; sin embargo, no debe considerarse que dicha materia únicamente queda limitada a ese aspecto, ya que también debe entenderse que la competencia económica corresponde a todas aquellas circunstancias que guarden vínculo con aspectos de desarrollo eficiente y competitivo de las economías de mercado.

"De manera más precisa, la Ley Federal de Competencia Económica señala, en su numeral 1, que dicha normatividad es reglamentaria del precepto 28 constitucional en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, que es de orden público e interés social aplicable a todas las áreas de competencia económica.

"El precepto 2 de dicha ley establece que ésta tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y competencia económica, prevenir, investigar, combatir, castigar y eliminar los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, en general, cualquier restricción al funcionamiento eficiente de los mercados.

"A su vez, el ordinal 3 del propio ordenamiento define la expresión 'barreras a la competencia y la libre competencia', como cualquier característica estructural de mercado, hecho o acto que impida el acceso de competidores o limitar su capacidad de competir en los mercados que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia, así como las disposiciones jurídicas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia.

"Por su parte, el numeral 1 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre competencia en estos sectores.

"Ahora, el precepto 28 constitucional permite advertir dos aspectos importantes en cuanto a la determinación de la competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, por un lado, el formal que atañe al órgano del cual provienen y, por otro, el material que atiende a la materia de los actos.

"Luego, el presente estudio se debe centrar en esos dos aspectos y por cuestión de metodología se enfocará en principio en el aspecto material, esto es, la naturaleza de los actos reclamados.

"Del escrito inicial de demanda se aprecia que la parte quejosa señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

"(se transcribe)

"Como se advierte, se señalaron como autoridades responsables a la Comisión Reguladora de Energía con residencia en la Ciudad de México y a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos de Tijuana, Baja California, y como actos reclamados la aprobación, expedición y aplicación de los siguientes actos:

"a) El Acuerdo Número A/058/2017, denominado 'Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía expide Metodología para determinar el Cálculo y Ajuste de las Tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018', de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

"b) Los Anexos 'A' y 'B' que forman parte integrante de dicho acuerdo.

"c) El 'Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del Centro Nacional de Control de energía para el periodo que comprende del 1 de enero de 2018 y hasta el 28 de febrero de 2018.', publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil dieciocho.

"Asimismo, la persona jurídica quejosa indicó en el capítulo de hechos que es una sociedad legalmente constituida y para la realización de sus actividades requiere de consumir energía eléctrica, que tiene un nivel de consumo que está catalogado por la Comisión Federal de Electricidad, como de gran demanda (mayor a 25KW al mes) en media tensión horaria y que el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete se expidió el acuerdo reclamado a través del cual se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales, y que la nueva metodología utilizada para determinar el costo de la energía eléctrica está calculada bajo preceptos ilegales, porque han dado lugar a que se incremente injustificadamente su precio en comparación con periodos mensuales anteriores a su vigencia.

"Que ante el excesivo aumento del precio de la energía eléctrica, las cámaras empresariales del Estado de Baja California y el gobernador del Estado sostuvieron una reunión con funcionarios de la Comisión Reguladora de Energía y con el secretario de Energía, quienes reconocieron que estaban mal los cálculos de las tarifas y el dieciocho de enero de dos mil dieciocho se emitió un acuerdo modificatorio, pero éste se limitó a corregir la tarifa de la

distribución de la energía eléctrica durante el periodo del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, pero no modificó la mecánica del cálculo de manera integral, que 'tiene serios vicios legales de equidad, legalidad y certeza jurídica'.

"Al tomar en cuenta todo lo anterior, este órgano colegiado considera que los actos reclamados tienen la naturaleza de actos administrativos genéricos, pues consisten en disposiciones de carácter general aplicables en el Municipio de Tijuana, Baja California –donde tiene residencia la empresa quejosa–, que establecen regulaciones en materia de cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía.

"En efecto, si se reclaman las disposiciones señaladas porque determinan el cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos, y la empresa quejosa señala que son violatorias de sus derechos fundamentales y garantías de seguridad jurídica, acceso a la justicia y competitividad económica frente a otras empresas que son consumidoras de energía eléctrica fuera del Estado de Baja California, debe considerarse que la naturaleza material de dichos actos no concierne a la subespecialidad en competencia económica, sino a la administrativa genérica, porque no tienen como objeto reglamentar el funcionamiento eficiente de los mercados, el proceso de competencia o libre concurrencia, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores.

"Precisada la naturaleza de los actos reclamados, se analizará el aspecto formal que atañe al órgano del cual provienen.

"Por otra parte, conviene precisar que para determinar la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se debe atender primordialmente a la naturaleza del acto reclamado, por lo que no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que dicho presupuesto procesal puede actualizarse cuando los actos reclamados dimanan de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el 11 de junio de 2013, siempre que de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda con-

cluirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que el justiciable participe en la delimitación de la competencia del Juzgado de Distrito, lo que representaría un perjuicio patente al principio de seguridad jurídica.

"Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.), emitida por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, materia común, visible en la página 1746, con registro digital: 2008591, del tenor siguiente:

"'COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"En efecto, del artículo 28 de la Ley Fundamental se desprende que el Estado creó dos órganos, los cuales son la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; pero ello no significa que la competencia formal de los tribunales especializados esté limitada a estas dos autoridades y que no pueda referirse a otros órganos públicos que estén vinculados con la competencia económica.

"En el particular, los actos reclamados se atribuyeron a las autoridades responsables Comisión Reguladora de Energía, con residencia en la Ciudad de México, y a la CFE Suministrador de Servicios Básicos, con sede en Tijuana, Baja California, por lo que sin prejuzgar sobre si son ciertos o inexistentes y sin que esto implique el estudio de fondo del asunto, es decir, el análisis de las facultades de esas autoridades para emitir los actos reclamados, sino que este examen preliminar únicamente está vinculado a determinar el ámbito formal de la autoridad jurisdiccional a quien se atribuye la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, y al efecto se toma en cuenta que respecto a la Comisión Reguladora de Energía, los artículos 2, 3, 41 y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, disponen:

"(se transcriben)

"En cuanto al suministrador de servicios básicos de la Comisión Federal de Electricidad, los preceptos 1, 2 y 5 del Acuerdo por el que se crea CFE Suministrador de Servicios Básicos, establecen:

"(se transcriben)

"De lo reproducido se obtiene que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, y su función es regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

"Destacándose que entre dichas funciones también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

"Por su parte, el Suministrador de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, es una empresa productiva subsidiaria de Comisión Federal de Electricidad denominada CFE Suministrador de Servicios Básicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proveer el suministro básico a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, a favor de cualquier persona que lo solicite en términos de lo dispuesto por dicha ley, que deberá generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, para lo cual podrá ejercer las funciones descritas en el numeral 5 transcrito, de manera enunciativa, mas no limitativa.

"De acuerdo a lo anterior, es de estimarse que en el particular no existe en el aspecto formal, es decir, atendiendo a los órganos (autoridades responsables) de los cuales provienen los actos reclamados, competencia para el Juzgado especializado contendiente.

"Ciertamente, en el caso no se advierte algún grado de vinculación entre las autoridades responsables con el ámbito de la competencia eco-

nómica, de telecomunicaciones o difusión (proceso de competencia y libre concurrencia o con actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios o prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, así como con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores); por tanto, el juicio de amparo indirecto de que se trata no debe resolverse por un órgano jurisdiccional con la especialidad en competencia económica, pues las autoridades responsables no emiten actos relacionados con los temas propios de esa subespecialización.

"Además, aun en el supuesto de que se considerara que en el ámbito formal, la comisión mencionada tuviera vinculación con el ámbito de la competencia económica, por el hecho de que, como se señaló, entre sus funciones también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios; de cualquier manera ello es insuficiente para considerar que es competente para conocer del juicio de amparo el Juzgado especializado en esa materia, ya que como se destacó con antelación, las disposiciones reclamadas constituyen reglas generales administrativas encaminadas a regular el cálculo y ajuste de las tarifas de energía eléctrica, cuya venta no constituye un monopolio por disposición expresa del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser aplicable sólo para la Comisión Federal de Electricidad; y de acuerdo con su contenido, no se advierte la regulación de un proceso de competencia entre dos actores económicos ajenos al Estado, sino que se trata de la fijación unilateral del precio de bienes del dominio público de actividades exclusivas del gobierno, por lo que dicha cuestión no comprende temas de competencia económica, ya que su objeto no involucra el proceso de libre concurrencia de consumidores y productores en el mercado de compraventa de energía.

"Apoya a lo anterior por las razones que informa la jurisprudencia PC.I.A. J/103 A (10a.), del Pleno del Primer Circuito en Materia Administrativa, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo II, mayo de 2017, página 939, con número de registro digital: 2014291, del título, subtítulo y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN NÚM. RES/998/2015 DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA." (se transcribe)

"Consecuentemente, si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

"En tales condiciones, se determina que el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, Baja California, es legalmente competente para conocer de la demanda de amparo promovida por \*\*\*\*\*. ..."

VI. Con relación al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, resuelto el veintiséis de abril de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el uno de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación del Acuerdo A/058/2017, de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

2. Por acuerdo de seis de febrero de dos mil dieciocho, el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, radicó la demanda con el número \*\*\*\*\*; y declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de dos de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con

residencia en la Ciudad de México, determinó que no aceptaba la competencia declinada por cuestión de especialización; y ordenó devolver los autos al Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de doce de marzo de dos mil dieciocho, el Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, insistió en declinar competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, para conocer de la demanda formulada. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"... SEGUNDO.—Para decidir a quién de los juzgadores involucrados en el conflicto competencial por razón de la materia, le corresponde conocer del juicio de amparo promovido por \*\*\*\*\*, en principio, se debe analizar si los órganos jurisdiccionales contendientes asumen posturas opuestas para conocer del asunto.

"El Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, en auto de seis de febrero de dos mil dieciocho, determinó que los actos reclamados no eran de su competencia, como se advierte, en lo conducente, de la siguiente trascripción:

"(se transcribe)

"Por su parte, la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República Mexicana, en auto de dos de marzo de dos mil dieciocho determinó que no era legalmente competente para conocer del asunto, en esencia, por lo siguiente:

"(se transcribe)

"De lo anterior permite establecer que, en el caso, se dan los supuestos para determinar la existencia del conflicto competencial previstos en el

artículo 48 de la Ley de Amparo, toda vez que los referidos órganos jurisdiccionales contendientes manifiestan de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y potestad, que no aceptan conocer del asunto sometido a su jurisdicción.

"Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 30/2003 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"'CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.' (se transcribe)

"Ahora bien, para resolver el conflicto competencial apuntado, resulta pertinente establecer que la competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos; de manera que un tribunal es competente para conocer de un asunto cuando, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos.

"En relación con la competencia por materia, debe precisarse que es aquella que determina que en el juzgado o tribunal especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho, lo que permite 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 que son sometidos a su conocimiento, a efecto de cumplir con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Por regla general, en la República Mexicana la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, lo que da origen a la existencia de órganos jurisdiccionales administrativos, civiles, penales y de trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad.

"Si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa que se podrán establecer órganos especializados por materia, no señala qué tipo de asuntos serán competencia de cada uno; sin embargo, en los artículos 48 a 55 de ese ordenamiento, se establece la competencia por materia de los Juzgados de Distrito y constan los lineamientos que el legislador tomó en consideración para determinarla.

"Asimismo, es necesario precisar que el Máximo Tribunal Constitucional del País ha determinado que para resolver los conflictos de competencia por razón de la materia, se debe atender a la naturaleza del acto reclamado y a la autoridad responsable, como se advierte de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"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.' (se transcribe)

"En ese sentido, procede analizar la naturaleza del acto reclamado, con el fin de determinar a qué órgano jurisdiccional le corresponde la competencia para conocer del juicio de amparo que suscitó el presente conflicto.

"En la demanda presentada por \*\*\*\*\*, por medio de \*\*\*\*\*, quien adujo ser su representante legal, se advierte que demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, de las autoridades responsables y por los actos que sustancialmente hizo consistir en lo siguiente:

"1. De la Comisión Reguladora de Energía, con sede en la Ciudad de México.

"• El Acuerdo A/058/2017, de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

"• Los Anexos 'A' y 'B' que forman parte del referido acuerdo regulatorio.

"• El Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del Centro Nacional de Control de Energía para el periodo comprendido del uno de enero de dos mil dieciocho hasta el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de ese año.

"2. De la CFE Suministrador de Servicios Básicos, con residencia en Tijuana.

"• Todos los actos relacionados con la aplicación de las disposiciones contenidas en el referido Acuerdo A/058/2017.

"• La ilegalidad del concepto de 'Demanda máxima coincidente en el periodo de punta' visible en la página de Internet de la CFE Suministrador de Servicios Básicos.

"Ahora, del análisis de dichos actos, así como de las consideraciones sustentadas por los Jueces en conflicto, este Tribunal Colegiado de Circuito arriba a la conclusión de que la naturaleza material del acto impugnado en la vía de amparo es de carácter administrativo y, por ende, la competencia para conocer y resolver el mismo recae en el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana.

"Así es, en el acuerdo reclamado A/058/2017, se expidió la nueva metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la CFE Suministrador de Servicios Básicos, así como las tarifas finales del suministro básico y, en el caso, se reclama su inconstitucionalidad, controvirtiendo en sus conceptos de violación, entre otros aspectos, que la nueva metodología utilizada por la Comisión Reguladora de Energía para determinar el costo de la energía eléctrica no cumple con los requisitos legales de confiabilidad, calidad, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuenta, porque contempla conceptos de cobro identificados como: Generación B y Generación I, estableciéndose al reverso del recibo otro denominado Demanda Máxima y/o Demanda Facturable, sin explicar cómo se llega a determinar la cifra señalada en el recibo, ni existir una razón que lo justifique, lo cual permite al suministrador de servicios básicos llegar a cobrar tarifas excesivas; además que los Anexos A y B integrantes de dicho acuerdo, fijan para las empresas tres tipos de tensiones de consumo: base, intermedia y punta, cada uno con un precio diferente en función de su horario de consumo, no obstante, aduce la parte quejosa que en la práctica, la CFE Suministrador de Servicios Básicos mide en intervalos de quince minutos su consumo de energía eléctrica y cuando detecta picos de mayor demanda, con base en la máxima coincidente con el periodo de punta, le aplica la tarifa más alta disponible, sin importar que la energía efectivamente consumida a inicio del día tenía un costo inferior y sin que ello esté regulado ni autorizado en la legislación en la materia.

"A partir de lo expuesto, se puede establecer que la inconstitucionalidad de los actos, está dirigida a combatir las disposiciones legales y administrativas contenidas en el Acuerdo A/058/2017, expedido por la Comisión

Reguladora de Energía, en cuanto a la nueva metodología utilizada para determinar el costo de la energía eléctrica, esto es, si el incremento de dichas tarifas se encuentra justificado o no; destacándose que en el apartado relativo a la procedencia de la demanda de amparo (foja 12 del expediente de origen) la parte quejosa indicó: 'Del estudio integral que se realice de la presente demanda, se podrá advertir que la quejosa no contraviene (sic) ningún tema vinculado con temas de competencia económica, ya que no es objeto de la litis planteada involucrar temas relacionadas (sic) con el proceso de libre concurrencia de consumidores y productores en el mercado de compraventa de energía eléctrica ...'

"Por consiguiente, para resolver sobre la constitucionalidad del acuerdo reclamado, no se advierte que se deban aplicar los principios que rigen en materia de competencia económica, pues la litis está relacionada con la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, que aplicará durante el periodo del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, cuyo objetivo principal es establecer conceptos técnicos, tablas de horarios de consumo y las tarifas que deben cobrarse a los consumidores finales por consumo de energía eléctrica; por ende, no implicaría dirimir una controversia en la que esté involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia; entendiéndose por la primera, la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios y, por la segunda, el libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad.

"Para corroborar el anterior aserto, resulta pertinente precisar que en el Acuerdo General 22/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se estableció la competencia territorial y atribuciones de los órganos judiciales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, sin aclarar lo que debe entenderse por tales materias.

"No obstante, al resolver el conflicto competencial 1/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre este tópico, estableció que de la propia reforma constitucional permite establecer lo que debe entenderse por dichas materias y así, conocer cuál es la materia reservada a la competencia de estos órganos judiciales.

"Así señaló que tratándose, específicamente, de materia de competencia, su definición deriva de lo dispuesto en los reformados artículos 6o. y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que, en lo que interesa, se establece:

"(se transcriben)

"Consecuentemente, si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron como autoridades responsables y actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

"Ello, porque el único parámetro objetivo para delimitar la competencia material del Juzgado de Distrito, constituye el reclamo vinculado con la aprobación, promulgación y publicación de los reglamentos reclamados, atribuidos a autoridades administrativas, distintas al órgano constitucional autónomo en materia de competencia económica, que atendiendo a sus características formales y materiales, hasta esa etapa del procedimiento, encuadran en la materia administrativa genérica, al no existir elemento patente alguno que actualice la competencia del juzgado administrativo especializado.

"Lo expuesto, es congruente, además, con la exposición de motivos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece, de la que se advierte que la intención del Constituyente consistió en crear tribunales especializados, entre otras, con la finalidad de que existan órganos judiciales con conocimientos técnicos especializados que les permitan aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que hace razonable que, al tratarse de un asunto vinculado con esos temas, con independencia de que el acto reclamado no se le atribuya a la Comisión Federal de Competencia Económica ni al Instituto Federal de Telecomunicaciones, éste debe ser resuelto por un órgano jurisdiccional especializado en la materia y, en caso de que no exista esa vinculación, debe conocerse por un Juzgado de Distrito competente en materia administrativa genérica.

"Por tanto, se sostiene que la pretendida inconstitucionalidad del Acuerdo A/058/2017, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicará la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, publicado en la página de la Comisión Reguladora de Energía el veintitrés de noviembre de

dos mil diecisiete, y demás actos que hace derivar del referido acuerdo, no inciden en el rubro de especialización del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"No es inadvertido por este tribunal, el razonamiento del Juez de Distrito de Tijuana que previno en el conocimiento del asunto, en el sentido de que en el caso no se actualizaba su competencia, ya que el acto impugnado está condicionado al análisis de competencia económica, al sostener que, atenta la naturaleza de los actos reclamados, corresponde conocer a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, a través del juicio de amparo indirecto, ello, al estar vinculado con un tema de competencia económica, ya que se involucra el proceso de competencia en un sector de interés general y prioritario, como es el energético, que exige imponer una regulación especial para el efecto de garantizar y lograr a la postre la competencia efectiva en el mercado, con el objeto de limitar su poder dominante dentro de éste y evitar abusos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo del mercado en cuestión.

"Y que al estar relacionada la naturaleza de esa resolución con la especialidad en competencia económica, y no con la administrativa genérica, el conocimiento de esos juicios de amparo corresponde a los órganos judiciales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Sin embargo, como ya se dijo, la litis está relacionada con la metodología utilizada por la Comisión Reguladora de Energía para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía eléctrica, así como las tarifas de operación que aplicará la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos; por ende, no implicaría dirimir una controversia en la que esté involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia; entendiéndose por la primera, la rivalidad que se genera entre empresas que contenden en un mercado para vender sus bienes o servicios y, por la segunda, el libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad.

"En tales condiciones, este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, es legalmente competente para conocer de la demanda de amparo promovida por \*\*\*\*\*,

toda vez que los actos reclamados en el juicio constitucional se vinculan con la materia de su conocimiento. ..."

VII. Por lo que toca al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, resuelto el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el seis de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California Sur, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la Comisión Reguladora de Energía, y la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, por los actos consistentes, entre otros, en la aprobación, expedición y aplicación de los Acuerdos A/027/2017 de quince de junio de dos mil diecisiete, A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, A/061/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, A/062/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, y el acuerdo de doce de diciembre de dos mil diecisiete, que contiene las tarifas correspondientes a la operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, establecidos en el punto de acuerdo quinto del Acuerdo A/058/2017.

2. Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil dieciocho, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, radicó la demanda con el número \*\*\*\*\* ; y declaró carecer de competencia para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, en turno.

3. Posteriormente, en proveído de seis de marzo de dos mil dieciocho, la titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, registró la demanda con el número \*\*\*\*\* , determinó que no aceptaba la competencia declinada; y ordenó devolver los autos al Juez de Distrito que declinó competencia.

4. En acuerdo de catorce de marzo de dos mil dieciocho, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en la Paz, insistió en declinar la competencia, por lo que ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno del Vigésimo Sexto Circuito, para que resolviera el conflicto competencial.

5. El Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito admitió el conflicto competencial, lo registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, declaró legalmente competente al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con sede en la Paz, para conocer de la demanda formulada. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"... SEGUNDO.—Estudio.

"Antes que nada, es preciso mencionar que para la existencia de un conflicto competencial, es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción.

"Así se estableció en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2003, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"'CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.' (se transcribe)

"En el caso se actualizó el presupuesto de referencia, pues el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con sede en La Paz, manifestó carecer de competencia legal para conocer del juicio de amparo atendiendo a que, los actos reclamados correspondía conocer a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, debido a que guardan relación con los acuerdos emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, pues está vinculado con un tema de competencia económica, como en su caso las tarifas reguladas para los usuarios que la referida comisión determinó.

"Además, al estar relacionada la naturaleza de los actos con la especialidad en competencia económica y no con la administrativa genérica, el conocimiento de los juicios de amparo corresponde al juzgado especializado.

"En tanto que la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, manifestó no aceptar la competencia declinada.

"Lo anterior, al considerar que no se surtía la hipótesis que otorgara competencia legal a ese juzgado, porque el fondo del asunto no involucraba

temas relativos al uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, a las redes y a la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, ni los actos reclamados se relacionaban con la regulación de un proceso de competencia económica entre agentes económicos que pudieran involucrar aspectos relacionados con la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de mercados de bienes y servicios; asimismo porque las autoridades a quienes se atribuían los actos reclamados no se trataban de los órganos autónomos a que se refiere el artículo 28 constitucional.

"Que es criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación que, para fijar la competencia por materia en el juicio de amparo, debe atenderse la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable; base sobre la que estableció, que cuando se reclame una resolución derivada de actos realizados por una autoridad administrativa, y tanto la naturaleza de la autoridad responsable como la del acto reclamado son administrativas, corresponde conocer del asunto a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sin que sea el especializado.

"Aunado a lo anterior, explicó que en la exposición de motivos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece, la intención del Constituyente consistió en crear tribunales especializados con la finalidad de que se contara con autoridades judiciales que tuvieran conocimientos técnicos que les permitan aplicar los complejos marcos normativos que regulan las actividades y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica; también lo es que no estableció que los Jueces en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, tuvieran que conocer, además de los temas propios de su competencia, los asuntos relacionados con la materia de energía, en los que el tema de fondo no estuviera vinculado con la actividad reguladora de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Por tanto, sostiene que, atendiendo la regla de competencia establecida en la tesis jurisprudencial 2a./J. 84/2016 (10a.), corresponde conocer del asunto a un juzgado en materia administrativa, en términos del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Que los actos reclamados tratan de disposiciones que no involucran un proceso de competencia o un conflicto de libre concurrencia.

"Que las disposiciones que se reclaman no inciden de manera directa con proceso de competencia entre agentes económicos que involucren aspectos

relacionados con la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

"En ese contexto, es incuestionable que se actualiza la existencia del conflicto competencial, puesto que tanto el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con sede en La Paz, como la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, rehusaron conocer del asunto sometido a su consideración.

"Además, la reseña de las consideraciones formuladas por los juzgadores de amparo para rehusar la competencia permite establecer que el conflicto competencial que se presenta, es por razón de materia, pues aunque se establece que recae en la materia administrativa, el Juez requirente considera que el asunto se subsume en la materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mientras que la Juez requerida aduce que el asunto se ubica en la competencia administrativa genérica.

"Ahora bien, es importante tener presente que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la competencia por materia para conocer de un asunto, debe determinarse atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, y no a los conceptos de violación o agravios formulados.

"Es aplicable al respecto la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"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.' (se transcribe)

"En ese contexto, este Tribunal Colegiado considera que el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, es legalmente competente para conocer de la demanda de amparo, dada la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables.

"Previo a justificar lo anterior, es conveniente señalar que el once de junio de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o.,

7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones'.

"En la reforma constitucional referida, se instituyó la rama del derecho económico regulatorio y dentro de éste el derecho de competencia económica, el cual se encuentra inmerso en el numeral 28 constitucional y tiene como finalidad garantizar la libre competencia y la concurrencia, así como combatir las prácticas monopólicas.

"Materia que se dejó a cargo de órganos autónomos, cuyas resoluciones sólo son impugnables vía juicio de amparo indirecto a cargo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

"En la iniciativa se planteó la necesidad de establecer esos órganos jurisdiccionales especializados para efecto de brindar certeza a los agentes económicos, mediante la aplicación eficaz y técnicamente informada de los marcos normativos que regulan esas actividades.

"Asimismo, se señaló que esa certeza se garantizará por medio de juzgadores especializados en aspectos técnicos relacionados con la regulación en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

"En ese sentido, las razones que llevaron al legislador a crear los órganos jurisdiccionales en cuestión fueron, en esencia, las siguientes:

"a) Aplicación efectiva de la materia de competencia económica y telecomunicaciones para lograr su mejor regulación y cumplir con sus objetivos.

"b) Agilidad en la resolución de los medios de impugnación.

"c) Evitar el abuso del sistema de justicia para frenar la regulación que busca reducir las prácticas monopólicas anticompetitivas.

"d) Evitar que prevalezca el interés particular sobre el social.

"e) Decisiones congruentes, así como evitar criterios contradictorios que compliquen la aplicación de la ley y generen incertidumbre jurídica.

"f) Crear órganos que conozcan de aspectos técnicos de alta complejidad.

"Posterior a la reforma constitucional citada y en atención a los compromisos asumidos en el 'Pacto por México', el veinte de diciembre de dos mil

trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.', en el cual se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese contexto, a través de la reforma energética, quedaron reservadas a la nación la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la regulación de generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización y desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica entre el Estado y los particulares.

"Ahora bien, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 22/2013, relativo a la Creación de los Nuevos Órganos Judiciales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicado el nueve de agosto de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece lo siguiente:

"(se transcribe)

"En el punto cuarto transitorio se precisó que los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, conocerán de los amparos indirectos y los recursos derivados de ellos relacionados con la materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"En ese orden de ideas, en cuanto a la especialización en competencia económica, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 84/2016, que derivó de los conflictos competenciales 1/2014, 84/2014, 265/2014, 9/2016, 27/2016 y 84/2016, dispuso que en atención a la reforma constitucional del once de junio de dos mil trece, es posible establecer que la competencia por materia en favor de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se surte en aquellos casos en que se debe dirimir una controversia en la que está involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme el contenido del numeral 28 constitucional.

"En los razonamientos que generaron la jurisprudencia invocada, la Segunda Sala apuntó que la competencia económica se entiende como la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para

vender sus bienes o servicios; por libre concurrencia, se entiende al libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad. Además, los actos que pueden ser reclamados ante dichos órganos judiciales deben surgir de la actividad reguladora de los organismos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional.

"Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1092, Libro 33, Tomo II, del mes de agosto de 2016, materia común, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2012188, que refiere:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.' (se transcribe)

"Expuesto el marco normativo de la creación de los órganos especializados en derecho económico, así como la finalidad y esencia de la competencia económica, a fin de dirimir si encuadran en los aspectos técnicos precisados con anterioridad o redundan únicamente en materia administrativa genérica, se tiene que en el caso, la moral quejosa, \*\*\*\*\*, señaló en su demanda de amparo como autoridades responsables y actos reclamados, los que en seguida se transcriben:

"(se transcribe)

"Lo expuesto revela dos aspectos:

"• La moral quejosa no reclama actos por alguno de los órganos autónomos a los que se alude en el reformado artículo 28 constitucional, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"• Del análisis de los actos reclamados, se advierte que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad como Suministrador de Servicios Básicos (Anexo A); los índices para calcular las tarifas finales en atención a la categoría de usuarios, así como el delegar atribuciones para la aplicación mensual de metodologías, así como para determinar las tarifas resultantes; forman parte de

las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para moderar la generación, transmisión y distribución del suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad, dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

"De tal forma que cuando se pretenda proteger los intereses de los usuarios respecto de la prestación de los servicios públicos de la empresa subsidiaria del Estado, como es la Comisión Federal de Electricidad, en su calidad de Suministradora de Servicios Básicos, como en el presente caso, al reclamarse los acuerdos que se refieren en la demanda, que establecen la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y finales que aplicará la citada empresa estatal; dicha controversia debe conocerla un Juez de Distrito en Materia Administrativa, sin especialización en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Lo anterior, porque la actividad de comercialización de la energía eléctrica (generación, comercialización y suministro de energía por agentes económicos particulares, incluida la Comisión Federal de Electricidad), es lo que forma parte del mandato constitucional como el desarrollo eficiente de la industria eléctrica y la competencia en el sector; aspectos que corresponde conocer a un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica.

"Así, los actos reclamados se ubican en el ámbito de competencia genérico de las autoridades en materia administrativa; es decir, la materia sobre la que versa la normativa reclamada en el juicio de amparo no incide de forma directa e indirecta sobre los temas de competencia económica como lo señala la Juez federal especializada, siendo que los efectos de las determinaciones impugnadas son en sí, el tema de metodología para determinar el cálculo y ajuste de tarifa de energía eléctrica, así como costos de operación a Comisión Federal de Electricidad, reflejándose en el cobro de suministro del servicio de energía eléctrica de quince de enero de dos mil dieciocho, considerando la quejosa esto como el primer acto de aplicación de la normatividad impugnada.

"Por lo cual, no tiene que ver con un tema de competencia económica, sino con determinaciones de carácter administrativo.

"Por lo que, para resolver sobre su constitucionalidad no se pueden aplicar los principios que rigen en materia de competencia económica.

"De ahí que no puede considerarse que la materia del acto reclamado se subsuma en la especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Además, las autoridades señaladas como responsables fueron la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos, Empresa Productiva Subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Reguladora de Energía en ejercicio de su actividad administrativa, dado que, en el caso, el acto que se le atribuye, la emisión de acuerdos en los cuales modifica el reglamento interno de la propia comisión, establece tarifas de operación de servicios básicos de suministros, determinación de tarifas, aplicar metodologías y cobro de suministros.

"En tal virtud, si de la demanda de amparo se desprende que la parte quejosa no es una empresa concesionaria que preste o comercialice energía eléctrica junto con otros competidores, sino que la intención de la moral quejosa se limita a impugnar la metodología de cálculo y ajuste de la nueva estructura tarifaria de consumo de energía eléctrica, que estima inconstitucional por incumplir el principio de protección de los intereses de los usuarios; dicho planteamiento debe ser resuelto por un órgano constitucional sin especialización.

"Conforme a lo expuesto, es evidente que las normas impugnadas no se vinculan con las facultades que constitucional y legalmente se confirieron a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, porque ya quedó evidenciado que los actos reclamados por la moral quejosa no derivan de tales actividades, tampoco fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

"Por esa razón, se insiste, para que se actualice la competencia de un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere que el acto se vincule con aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

"En ese tenor, sólo cuando se reclamen actos relacionados con el ejercicio de las anteriores actividades por cuestiones intrínsecas a ellas, deberá determinarse la competencia para conocer del amparo indirecto en favor de los Juzgados de Distrito especializados en esos temas.

"En tal tesitura, el juicio de amparo que motivó el presente conflicto competencial proviene de la materia administrativa en general, por cuanto los actos reclamados no se relacionan con la materia especializada en competencia económica, no se surte la competencia administrativa especializada en ese tema.

"Apoya lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor textual:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.' (se transcribe)

"En consecuencia, este Tribunal Colegiado declara que el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con sede en La Paz, el cual resuelve de manera mixta en la entidad, es el legalmente competente para conocer y resolver la demanda de amparo presentada por \*\*\*\*\*, por lo cual se ordena remitirle los autos para que se avoque al conocimiento del asunto. ..."

VIII. Respecto a la contradicción de tesis \*\*\*\*\*, del índice del Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, resuelta el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, se tienen los siguientes antecedentes:

1. Mediante oficio presentado el veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, en la Secretaría de Acuerdos del Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, la titular del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, denunció la posible contradicción de criterios, entre los sustentados por el Primer

Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial \*\*\*\*\* y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en la misma materia y especialización, al resolver el conflicto competencial \*\*\*\*\*.

2. Por acuerdo de veintidós de mayo de dos mil dieciocho, el presidente de ese Pleno registró el asunto con el número de expediente \*\*\*\*\* y la admitió a trámite, asimismo, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes informaran si los criterios contenidos en sus fallos se encontraban vigentes o, en su defecto, la causa que habían tenido para superarlos o abandonarlos.

3. En atención a ello, el Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, remitieron mediante sendos oficios presentados el veinticuatro y veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, copias certificadas de las respectivas ejecutorias en las que se dictaron los criterios de la contienda, e informaron que los mismos continuaban vigentes.

4. El veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho se dictó ejecutoria, en la que se sostuvo lo siguiente:

"... QUINTO.—Estudio. Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, este Pleno de Circuito determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, son los competentes para conocer de aquellos juicios de amparo en los que se reclame el Acuerdo A/058/2017, a través del cual, la Comisión Reguladora de Energía, expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como a las tarifas de operación, que se aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

"Para explicar lo anterior, es necesario precisar que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 24/2009 determinó que para establecer la competencia por materia, se debe atender a la naturaleza del acto reclamado y a la autoridad responsable, y no a los conceptos de violación o a los agravios en su caso expresados, ya que éstos, no constituyen un criterio por el que se determine competencia, en virtud de que sólo evidencian cuestiones subjetivas, y que pensar lo contrario llevaría

al extremo de que la competencia por materia se fije en razón de lo que alegan las partes.

"La jurisprudencia referida se reproduce a continuación:

"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.' (se transcribe)

"En este contexto, es necesario aludir a los antecedentes que dieron origen al decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones, publicado el once de junio de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, decreto del cual deriva el fundamento para la creación de los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"El dos de diciembre de dos mil doce se firmó por el presidente de la República y los líderes nacionales de las tres principales fuerzas políticas del país, el denominado 'Pacto por México'.

"En el mencionado pacto se incluyeron los acuerdos siguientes:

- "1. Sociedad de Derechos y Libertades;
- "2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
- "3. Seguridad y Justicia;
- "4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y,
- "5. Gobernabilidad Democrática.

"Para lo que al asunto interesa, es necesario aludir al contenido del acuerdo 'Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad'.

"En este acuerdo se determinó:

"a. Intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía, por ser fundamental ya

que la competencia –se dijo–, permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, así como detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones.

"b. Profundizar la competencia económica de México e instrumentar una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dotará de fuerza y permanencia.

"Como inicio de esa política de Estado se plantearon, entre otras acciones, la creación de Tribunales Especializados en Materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones. Esos órganos jurisdiccionales especializados tendrían por objeto dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica.

"El once de junio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones', en el cual se señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

"(se transcribe)

"La iniciativa del proceso legislativo que dio origen al decreto de reforma constitucional aludido destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

"(se transcribe)

"De la transcripción precedente se aprecia que, en la reforma constitucional referida:

"a. Se estableció la rama del derecho económico regulatorio y dentro de éste el derecho de competencia económica, el cual se dejó a cargo de órganos autónomos cuyas resoluciones sólo son impugnables vía juicio de amparo indirecto a cargo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

"b. Se planteó la necesidad de establecer esos órganos jurisdiccionales especializados para efecto de brindar certeza a los agentes económicos, mediante la aplicación eficaz y técnicamente informada de los marcos normativos que regulan esas actividades.

"c. Se señaló que, dicha certeza, se garantizará por medio de juzgadores especializados en aspectos técnicos relacionados con la regulación en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

"Lo expuesto pone de relieve que las razones que llevaron al órgano reformador a crear los órganos jurisdiccionales en cuestión fueron, en esencia, las siguientes:

"1) Aplicación efectiva de las normas de las materias de competencia económica y telecomunicaciones para lograr su mejor regulación y cumplir con sus objetivos.

"2) Agilizar las resoluciones de los medios de impugnación.

"3) Decisiones con mayor especialización, así como evitar criterios contradictorios que compliquen la aplicación de la ley y generen incertidumbre jurídica.

"4) Crear órganos que conozcan de aspectos técnicos de alta complejidad.

"En atención a lo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 22/2013, publicado el nueve de agosto de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, relativo a la creación de los nuevos Órganos Judiciales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, lo que se corrobora de la transcripción siguiente:

"(se transcribe)

"En relación con la competencia de los órganos creados para ello, en el punto sexto del acuerdo transcrito, se aprecia que el Consejo de la Judicatura Federal dotó a los órganos aludidos, con la misma competencia que al resto de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, y se especificó que estarían especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

"Por lo que, tratándose de autoridades distintas al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, es necesario valorar el contenido material del acto reclamado.

"Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.) del Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en

Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de dos mil quince, página 1746, de los siguientes título, subtítulo y texto:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO PRIMORDIALMENTE AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"Asimismo, es aplicable por su contenido la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de dos mil dieciséis, página 1092, de los siguientes título, subtítulo y texto:

"TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.' (se transcribe)

"En este orden de ideas, se debe tener presente que en la contradicción de tesis 113/2017, resuelta en sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, que obra en la dirección de Internet identificada como <https://www.scjn.gob.mx/>, la Segunda Sala de Nuestro Máximo Tribunal determinó lo siguiente:

"(se transcribe)

"La contradicción dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 68/2018 (10a.), que se publicó el seis de julio de dos mil dieciocho, en el *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS TENGAN COMO OBJETIVO CREAR CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LOS PETROLÍFEROS, COMO

LO SON LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL.' (se transcribe)

"De lo anterior se observa que nuestro Máximo Tribunal determinó que:

"• Con la reforma constitucional en materia de energía nuestro sistema jurídico tuvo una gran transformación para delimitar las actividades del Estado Mexicano.

"• La normativa generada con esa reforma constitucional tiene como objetivo crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo.

"• Los actos reclamados en los juicios de amparo que dieron origen a las ejecutorias materia de la contradicción, impactan en el derecho de la competencia porque tienen por objeto buscar un equilibrio en los precios de las gasolinas y el diésel para crear condiciones de libre competencia y concurrencia.

"• No se desconoce que los actos reclamados no fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se trate de actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, porque finalmente se trata de actos, los reclamados, tendentes a lograr esa libre competencia y concurrencia.

"• Que la libre competencia y concurrencia, son políticas de competencia, cuyo objetivo es alcanzar precisamente ésta, y que no se reducen a la utilización de sólo ciertas reglas o leyes, sino a toda una estrategia en busca de ese fin; de ahí que se requiera para su valoración de conocimientos técnicos y especializados que en el rubro de competencia económica tienen los órganos jurisdiccionales especializados en esa materia.

"• Que los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones son competentes para conocer de las determinaciones que están vinculadas con la competencia económica, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que los haya emitido.

"• Que una forma de lograr la libre competencia y concurrencia es a través de los precios.

"Dichas consideraciones se reiteraron en la contradicción de tesis 204/2017, que fue resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Jus-

ticia de la Nación, el día veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, y la cual dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 69/2018 (10a.), que se publicó el seis de julio de dos mil dieciocho, en el *Semanario Judicial de la Federación*, la cual establece lo siguiente:

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE GAS NATURAL OBJETO DE VENTA DE PRIMERA MANO, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO RES/998/2015.' (se transcribe)

"Es conveniente precisar que, si bien, dichos criterios se refieren a diversos acuerdos de la Comisión Reguladora de Energía, sirven de apoyo a la presente ejecutoria, pues nuestro Máximo Tribunal estableció que corresponde a los órganos jurisdiccionales especializados conocer de actos reclamados que incidan en la libre competencia y concurrencia, a pesar de no ser emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se traten de actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas; de ahí que el juzgador debe verificar en cada caso la materia del acto reclamado en el juicio de amparo.

"Ahora bien, en los conflictos competenciales que originaron la presente contradicción de tesis, el acto reclamado consistió en el Acuerdo A/058/2017, mediante el cual la Comisión Reguladora de energía expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como de las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

"En este orden de ideas, se debe observar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, mediante el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía'. Derivado de este decreto se reformaron y adicionaron diversos párrafos a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para quedar de la siguiente manera:

"(se transcriben)

"Los citados artículos previeron la participación de las empresas productivas del Estado en ciertas actividades estratégicas (específicamente en la extracción del petróleo y demás hidrocarburos y en la transmisión y distribución de energía eléctrica), y que el Gobierno Federal deberá mantener siempre su control y propiedad.

"En este sentido, nuestra Constitución es clara: en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de la industria eléctrica, tal como la generación, suministro y comercialización.

"En efecto, el Estado será el encargado de la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pero se reconoce la participación de terceros en la cadena de valor de la industria eléctrica.

"Los particulares pueden participar en el proceso de suministro de energía eléctrica, quien será un comercializador titular de un permiso, como se desprende del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, que dice:

"(se transcribe)

"Ahora bien, ya que quedó señalado que los terceros pueden participar en el suministro de energía eléctrica, a continuación se reproduce, en la parte que interesa el Acuerdo A/058/2017 (acto reclamado en los juicios que dieron origen a los conflictos competenciales), en el que se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como de las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

"A continuación se reproduce el acuerdo referido, en la parte que interesa:

"(se transcribe)

"De dicha reproducción se observa que la Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suminis-

trador de Servicios Básicos, para finales de dos mil diecisiete y todo el dos mil dieciocho, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, con el objetivo, entre otros, de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la citada ley y su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, para asegurar: (i) la estabilidad de precios y su predictibilidad, (ii) la transparencia, (iii) la recuperación de costos, (iv) la factibilidad y la (v) eficiencia en la regulación tarifaria.

"Asimismo, se advierte que los objetivos de la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas son promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales, así como determinar tarifas que permitan a los suministradores de servicios básicos obtener ingresos necesarios para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento, impuestos aplicables y una rentabilidad razonable. Tarifas que deben regirse bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos.

"Dichos elementos demuestran que el acuerdo reclamado está vinculado directamente con la materia de competencia económica, ya que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que de suyo lleva implícito la aplicación y comprensión de los alcances de postulados que son propios de la subespecialización en materia de competencia económica.

"En efecto, tal y como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las contradicciones de tesis 113/2017 y 204/2017, los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, no sólo son competentes para conocer de actos emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, sino que dichos órganos deben conocer de actos tendentes a lograr esa libre competencia y concurrencia.

"Ahora, como quedó señalado en la reforma energética se permitió la participación de tercero en la cadena de valor de energía eléctrica, como el suministro de servicios básicos.

"Por lo que si el acuerdo establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación que se aplicarán a la Comisión Federal de Electricidad, subadministrador de servicios básicos (sic), lo cual tiene como finalidad transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, resulta evidente que impacta en el derecho de la competencia económica.

"Por tanto, ya que la expedición de la metodología para determinar las tarifas está vinculada con la competencia económica, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que la haya emitido, es inconcuso que el conocimiento del asunto corresponde al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica Radiodifusión y Telecomunicaciones.

"SEXTO.—Criterio que resuelve la contradicción de tesis. Por las razones expresadas con anterioridad, este Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, conforme a los artículos 215, 216, párrafo segundo y 226, fracción III, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el siguiente criterio:

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO A/058/2017 EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. En el acuerdo citado se expidió la metodología para calcular y ajustar las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, lo cual está vinculado directamente con la materia de competencia económica, ya que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la citada comisión, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que lleva implícita la aplicación y la comprensión de los alcances de postulados que son propios de la subespecialización en materia de competencia económica.' ..."

IX. Por lo que toca al conflicto competencial \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, resuelto el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, se tienen como antecedentes, los siguientes:

1. A través del escrito presentado el uno de octubre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, con sede en la Ciudad de México, \*\*\*\*\*, por conducto de su representante, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Electricidad y del Suministrador de Servicios Básicos dependiente de dicha comisión, por los actos consistentes, entre otros, en la expedición, ejecución y aplicación de los Acuerdos A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, A/061/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, y A/017/2018 de tres de mayo de dos mil dieciocho.

2. En proveído del tres de octubre de dos mil dieciocho, por razón del turno, el asunto se hizo del conocimiento del Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa, con sede en la Ciudad de México, quien requirió a la quejosa para subsanar las omisiones en su escrito.

3. Por auto de once de octubre de ese año, se tuvo por cumplida la prevención anterior, por lo que el Juzgado procedió al análisis de la demanda de amparo, para después determinar carecer de competencia por razón del territorio, y estimó que ésta le correspondía al Juzgado de Distrito en turno, en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, ordenando la remisión de la misma.

4. El asunto se turnó al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, quien mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, lo radicó con el número \*\*\*\*\*, y en la propia data declinó la competencia para conocer del asunto, pero ahora por razón de la materia, estimando que del análisis de los actos reclamados corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y no así a un Juez de Distrito de Amparo en el Estado de Quintana Roo.

5. El asunto se hizo del conocimiento de la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, quien mediante auto de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, tuvo por recibida la demanda de amparo indirecto, registrándola con el número \*\*\*\*\*, y en la misma fecha rechazó la competencia y ordenó la devolución de la demanda al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, a efecto de que determinara lo conducente.

6. Con motivo de lo anterior, el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, tuvo por recibido el oficio del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, por el que le devolvieron los autos originales del juicio \*\*\*\*\* y, entre otras cuestiones, insistió en declinar su competencia legal por razón de la materia, para conocer del citado juicio de amparo indirecto, por lo que planteó el conflicto competencial y remitió los autos originales del mencionado juicio al Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en turno, a fin de que determinara a qué órgano constitucional le correspondería su conocimiento y resolución.

7. Por acuerdo del ocho de noviembre de dos mil dieciocho, la Presidencia del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, procedió a tomar conocimiento del conflicto competencial planteado, radicándolo bajo el número \*\*\*\*\*; y en sesión de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, declaró legalmente competente a la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, para conocer de la demanda planteada. De esa ejecutoria se transcribe lo siguiente:

" ...

"De la revisión de los autos que conforman el conflicto competencial que ahora se atiende se advierte que la sociedad \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo en contra de los Acuerdos A/058/2017, A/061/2017 y A/017/2018, de fechas veintitrés y veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, y tres de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente emitidos por el Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía, mediante los cuales se determinó y modificó el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y finales que debe aplicar la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos.

"Los acuerdos antes citados se reclamaron con motivo de su aplicación por parte del Suministrador de Servicios Básicos dependiente de la Comisión Federal de Electricidad, a través del recibo de cobro por concepto de suministro de energía eléctrica, cuyo pago se realizó el diez de septiembre de dos mil dieciocho.

"Entre sus argumentos, la quejosa expresó que los acuerdos reclamados otorgaban un trato preferente a los usuarios finales consumidores de energía eléctrica, conforme al domicilio en el que es suministrada la energía, lo cual ocurría en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, ciudad de Cancún,

estableciendo una tarifa relativa a zona de playa, sin motivarse la razón de diferenciación.

"Mediante proveído de tres de octubre de dos mil dieciocho, el Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, requirió a la quejosa para que entre otros, manifestara bajo protesta de decir verdad y como antecedentes de los actos reclamados, el lugar donde tiene su domicilio y respecto del cual realizó el pago por el servicio de suministro de energía eléctrica, y en su caso remitiera los recibos de pago correspondientes (fojas 81 y 82).

"Por escrito presentado el nueve de octubre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, la quejosa bajo protesta de decir verdad manifestó que su domicilio actual y correcto en el que requería energía eléctrica es el ubicado en carretera a \*\*\*\*\*; además acompañó el recibo de pago del suministro de energía eléctrica, a su nombre, y en el que aparece el domicilio en cita, por el periodo de facturación del treinta y uno de julio al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho (fojas 84, 85 y 151).

"El Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, determinó mediante proveído de once de octubre de dos mil dieciocho, que carecía de competencia en razón del territorio para conocer del juicio constitucional, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo, ya que el pago de la tarifa por consumo de energía eléctrica, correspondía a un domicilio ubicado en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo (fojas 143 a 145).

"Así, el asunto fue remitido a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en esta ciudad, correspondiendo el conocimiento al Juzgado Octavo de Distrito, quien en proveído de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, determinó a su vez carecer de competencia, ahora por razón de materia, para conocer del juicio constitucional, específicamente consideró que correspondía el conocimiento del asunto a un Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la ciudad de México, al tomar en consideración que los actos reclamados se encontraban vinculados a temas de competencia económica, ya que se reclaman los acuerdos por los que la Comisión Reguladora de Energía expidió la metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como tarifas de operación, que aplicará la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos en el periodo de abril a diciembre de dos

mil dieciocho, esto es, que los actos se relacionaban con el proceso de competencia en el sector energético, lo cual dijo el Juez exige imponer una regulación especial para garantizar la competencia efectiva y evitar abusos dentro de éste, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo del mercado en cuestión.

"Por tanto, el juzgador federal declinó competencia en favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México, y jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana.

"En este sentido, el asunto recayó al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en la Ciudad de México, quien en proveído de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, determinó no aceptar la competencia declinada.

"La Juez de Distrito Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México, sustentó su determinación en las siguientes consideraciones:

"- Primera. Que los actos reclamados no constituían una decisión recaída a una solicitud de acceso a la información pública relacionada con temas de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones.

"- Segundo. Que las autoridades responsables, Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal de Electricidad y CFE Suministrador de Servicios Básicos, empresa productiva subsidiaria de la CFE, no están previstas en el artículo 28 constitucional; y que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética que depende del Ejecutivo Federal, y que no es un órgano autónomo en términos del citado artículo constitucional.

"- Tercero. Que los acuerdos reclamados se refieren a tarifas finales y de operación que podría aplicar CFE Suministrador de Servicios Básicos por la prestación del suministro básico de energía eléctrica durante determinado ciclo tarifario, y los mecanismos de ajuste, pero que no se refería de forma directa a la explotación del espectro radioeléctrico, redes, prestación de servicios de radiodifusión, telecomunicaciones, prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; pues además el artículo 28 constitucional indica que las funciones exclusivas del Estado en materia de

planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no constituyen monopolios.

- Cuarto. Que conforme a la jurisprudencia número 2a./J. 84/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el solo hecho de que el acto reclamado no derive de los órganos autónomos previstos en el artículo 28 constitucional como son: Comisión Federal de Electricidad o Instituto Federal de Telecomunicaciones, impide que se actualice la competencia material en su favor.

"- Quinto. Que conforme a la exposición de motivos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece, no se estableció que los Jueces Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, además de temas propios de su competencia, tuvieran que resolver asuntos relacionados con tarifas de suministro de energía eléctrica o la prestación de dicho servicio.

- Sexto. Que la jurisprudencia 2a./J. 69/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable al caso, porque los actos reclamados no se relacionan con el mercado de gas natural, sino con el de energía eléctrica.

"- Séptimo. Que por exclusión corresponde conocer del asunto a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa genérica.

"Por tanto, al declinar competencia, el asunto fue devuelto al Juez Octavo de Distrito con sede en esta ciudad, como órgano requirente, quien insistió en su incompetencia, y por ello remitió el asunto a este Tribunal Colegiado para resolver el conflicto competencial.

"Se estima que la competencia para conocer del juicio de amparo recae en la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

"Lo anterior se dice así, en términos de la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/16 A (10a.), emitida por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, la cual se estima obligatoria para este tribunal, en virtud de que dicho Pleno de Circuito cuenta con jurisdicción en toda la República Mexicana.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis \*\*\*\*\* , el citado Pleno de Circuito consideró que son los órganos jurisdiccionales en Materia

Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, los competentes para conocer los juicios de amparo promovidos contra el Acuerdo A/058/2017, emitido por la Comisión Reguladora de Energía, en los que se fija la metodología para el cálculo y ajuste de tarifas finales de la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad (CFE), lo cual indicó el citado Pleno involucra la materia de competencia económica, por tratarse de la regulación de la tarifas de la comisión en cita, a fin de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que llevaba implícito la aplicación y comprensión de la materia de competencia económica.

"Se transcribe a continuación el rubro, texto y datos de localización del criterio que se invoca.

"Décima Época

"Registro digital: 2018430

"Instancia: Plenos de Circuito

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018

"Materia: común

"Tesis: PC.XXXIII.CRT. J/16 A (10a.)

"Página: 1529

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO A/058/2017 EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA." (se transcribe)

"Tomando en consideración el anterior criterio, dado que los actos reclamados en el juicio de amparo de origen corresponden precisamente al Acuerdo A/058/2017 emitido el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, a través del cual, se determina el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicaran a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018; así como los Acuerdos A/061/2017 que determinan las tarifas finales del suministro de energía; y el diverso Acuerdo A/017/2018 que modifica los anteriores; se estima que el asunto se ubica en el supuesto previsto por la citada jurisprudencia, dado

que en atención a la materia, se ha indicado que los acuerdos reclamados emitidos por la Comisión Reguladora de Energía que establecen el cálculo y ajuste de las tarifas de energía eléctrica se encuentran vinculados a la competencia económica, dado que se pretende un tránsito ordenado hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, a fin de asegurar estabilidad de precios y su predictibilidad, transparencia, recuperación de costos, factibilidad y eficacia de la regulación tarifaria.

"Para claridad se transcribe la parte esencial de las consideraciones expresadas por el Pleno de Circuito en la contradicción de tesis que dio lugar a la jurisprudencia ya invocada.

"... De dicha reproducción se observa que la Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, para finales de dos mil diecisiete y todo el dos mil dieciocho de conformidad con lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, con el objetivo, entre otros, de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la citada ley y su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, para asegurar: (i) la estabilidad de precios y su predictibilidad, (ii) la transparencia, (iii) la recuperación de costos, (iv) la factibilidad y la (v) eficiencia en la regulación tarifaria.

"Asimismo, se advierte que los objetivos de la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas son promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales, así como determinar tarifas que permitan a los suministradores de servicio básicos obtener ingresos necesarios para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento, impuestos aplicables y una rentabilidad razonable. Tarifas que deben regirse bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos.

"Dichos elementos demuestran que el acuerdo reclamado está vinculado directamente con la materia de competencia económica, ya que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que de suyo lleva

implícito la aplicación y comprensión de los alcances de postulados que son propios de la subespecialización en materia de competencia económica.

"En efecto, tal y como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las contradicciones de tesis 113/2017 y 204/2017, los órganos jurisdiccionales Especializados en Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión, no sólo son competentes para conocer de actos emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, sino que dichos órganos deben conocer de actos tendentes a lograr esa libre competencia y concurrencia.

"Ahora, como quedó señalado en la reforma energética se permitió la participación de tercero en la cadena de valor de energía eléctrica, como el suministro de servicios básicos.

"Por lo que, si el acuerdo establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación que se aplicarán a la Comisión Federal de Electricidad, subadministrador de servicios básicos (sic), lo cual tiene como finalidad transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, resulta evidente que impacta en el derecho de la competencia económica.

"Por tanto, ya que la expedición de la metodología para determinar las tarifas está vinculada con la competencia económica, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que la haya emitido, es inconcuso que el conocimiento del asunto corresponde al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica Radiodifusión y Telecomunicaciones. ...'

"En estos términos, se considera que la jurisprudencia número PC. XXXIII.CRT. J/16 A (10a.), que se invoca como sustento de esta resolución, es obligatoria para este Tribunal en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, porque dicho Pleno de Circuito cuenta con jurisdicción en toda la República, por ende en atención a la especialidad de su materia, así como a la jurisdicción que se le dotó en toda la República, implica que los criterios que emita sean obligatorios para todos los Tribunales Colegiados en la República.

"En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales

Militares y Judiciales del orden común de las entidades federativas y Tribunales Administrativos y del Trabajo Locales o Federales, que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

"Se transcribe a continuación lo dispuesto por la disposición invocada;

"Artículo 217.' (se transcribe)

"Conforme al Acuerdo General Número 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, adicionado por el Acuerdo 22/2013, se dispuso que los Órganos Jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la ahora Ciudad de México, tienen jurisdicción en toda la República, y se encuentra integrado por dos Juzgados de Distrito y dos Tribunales Colegidos de Circuito.

"De esta forma, en atención a la especialidad de la materia, se estima que cuando el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, resuelve una contradicción de tesis que corresponde a su materia específica, resulta obligatoria para todos los Tribunales Colegiados de la República, dado que su jurisdicción así se estableció, dado que conocen una submateria del ámbito administrativo.

"Por tanto, conforme a lo determinado por los propios Magistrados Especializados en Competencia Económica, se considera que en el caso, la competencia para conocer del juicio de amparo que dio origen al presente conflicto competencial, debe recaer en razón a la materia en la Juez Primero de Distrito Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México.

"En adición, se toma en cuenta las consideraciones de la iniciativa de reforma a los artículos 94 y 107 constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil once, que dio lugar a la conformación de los Plenos de Circuito.

"Así, desde su iniciativa la creación de Plenos de Circuito, tuvo su génesis en el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al homogeneizar los criterios sustentados entre los diversos órganos que pertenecen a un mismo Circuito, y evitando que esa diversidad genere que en una misma jurisdicción se sostuvieran criterios diferentes, opuestos incluso.

"Además, ante la variedad de órganos y especialidades en los diversos Circuitos, se estableció desde la reforma constitucional la atribución del Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos generales para determinar la integración de los Plenos de Circuito, con base en los criterios de número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito.

"Se transcribe a continuación la iniciativa de las reformas constitucionales:

"(se transcribe)

"En este sentido, se estima que cuando el Acuerdo General Número 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, adicionado por el Acuerdo 22/2013, dispuso que los Órganos Jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, tendrían jurisdicción en toda la República, ello implica que el criterio que sustenten es obligatorio, por especialidad a todos los Tribunales Colegiados de la República.

"Además, se toma en cuenta que aun cuando, en atención a la especialización por materia, las determinaciones de los Plenos de Circuito Especializados de cada uno de los Circuitos del país, no vincula a Tribunales Colegiados de otros Circuitos, ello se debe a que los Plenos de Circuito, por regla general, tienen jurisdicción en un solo Circuito, lo que no ocurre con los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y el Pleno Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, que fueron dotados de jurisdicción en toda la República, lo que impide sustentar criterio contrario a lo determinado en ese Pleno.

"No pasa desapercibido a este tribunal que el criterio del Pleno de Circuito es motivo de la contradicción de tesis 447/2018 pendiente de resolverse en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo a la fecha en la que se resuelve no existe un criterio vinculante a este órgano emitido por el Máximo Tribunal. ..."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada.

Al respecto, es necesario indicar que conforme a la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, para que se produzca una contradicción de tesis se

requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

La jurisprudencia referida, es de rubro y datos de localización 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." (Tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120).

Ahora bien, para demostrar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es necesario formular una síntesis de las consideraciones sustentadas por los órganos que participan en esta contradicción.

Así, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, con residencia en Boca del Río, Veracruz, parte de que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, estableció que la competencia por materia para conocer de un asunto, debe determinarse atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, y no a los conceptos de violación o agravios formulados.

Luego de reproducir el texto de los artículos 28 y 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, señala que de los mismos se desprende que al Estado, a través de la Comisión Federal de Competencia Económica, le corresponde, entre otros objetivos, garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen el propio ordenamiento y las demás leyes aplicables, así como que los actos relacionados con esas materias, sólo podrán impugnarse a través del juicio de amparo substanciado ante Jueces y tribunales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Posteriormente indicó que, de conformidad con el Acuerdo General 22/2013, del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación de los

nuevos órganos judiciales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se advierte que los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, con la misma competencia que al resto de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, están Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, por lo que los asuntos relacionados con esas subespecialidades corresponde su conocimiento a los órganos especializados.

Asimismo, puntualiza que respecto a la especialización en competencia económica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES."

Luego de relatar los actos y hechos narrados por la parte quejosa, en su demanda de amparo, expone que la Comisión Reguladora de Energía en el Acuerdo A/074/2015, de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, emitió las tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por el servicio público de distribución de energía eléctrica durante el periodo tarifario inicial, que comprende del primero de enero de dos mil dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y 140, fracciones I y II, de la Ley de la Industria Eléctrica, entre otros ordenamientos; en el referido acuerdo se precisa que las tarifas debían expedirse bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y del mercado competitivo, enfocado a proteger los intereses de los usuarios, sin reconocer contraprestaciones y precios que se apartaran de dichos principios.

Aunado a que el Acuerdo A/058/2016, y notas aclaratorias publicados, respectivamente, el nueve de febrero, el catorce de marzo y siete de abril, todas de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, se dieron a conocer actualización de tarifas, y criterios administrativos de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas para el servicio público de "transmisión" correspondiente a los años dos mil dieciséis al dos mil dieciocho, contenidas en los Acuerdos A/045/2015 y A/075/2015, y en el diverso A/061/2017, de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, la Comisión Reguladora de Energía determinó las tarifas finales del suministro básico, aplicables durante diciembre de dos mil diecisiete.

Al respecto destaca que, de los ordenamientos invocados en esos acuerdos, específicamente de los numerales 41, fracción III, y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 12, fracción IV, 138, fracción II, y 139, fracciones II y III, de la Ley de la Industria Eléctrica, se evidencia que a la Comisión Reguladora de Energía le corresponde fomentar el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y las prestaciones de los servicios.

También le compete determinar, las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar las contraprestaciones aplicables a los generadores exentos, y expedir las normas directivas, metodologías, los modelos de contratos y demás disposiciones de carácter administrativo, en materia de generación de energía eléctrica a partir de energías limpias y generación distribuida, atendiendo a la política establecida por la Secretaría de Energía.

Asimismo, la Ley de la Industria Eléctrica, tiene como finalidad, promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

Derivado de lo anterior, refiere que los actos reclamados son de naturaleza administrativa, pues la quejosa no reclamó algún acto de los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 28 de la Constitución Federal, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones, en tanto que los acuerdos reclamados únicamente se expiden tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por servicio público de distribución de energía eléctrica, definiéndose, entre otros aspectos, el criterio de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas para el servicio público de transmisión de dicho fluido eléctrico y se determinan las tarifas finales de suministro básico aplicables durante los periodos que en los propios acuerdos se señalan, que forman parte de las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad (empresa subsidiaria del Estado), dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

Ello, aunado a que con los actos reclamados se protegen los intereses de los usuarios respecto de la prestación de los servicios públicos de la empresa subsidiaria del Estado, como es la Comisión Federal de Electricidad, en su calidad de Suministradora de Servicios Básicos, por lo que la controversia debe conocerla un Juez de Distrito en Materia Administrativa, sin Especialización en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, porque no involucra el proceso de competencia y libre concurrencia, ya sea para la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Tampoco se trata de una controversia que verse respecto de la rivalidad generada entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios (no hay empresas rivales); y, tampoco concierne al libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad, pues como se precisó únicamente se expiden tarifas que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad por el servicio público de distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica.

Es decir, la materia de los actos reclamados en el juicio de amparo no incide de forma directa e indirecta sobre los temas de competencia económica, sino que están relacionados con tarifas finales que aplicaría la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos por la prestación del suministro básico de energía eléctrica durante determinados ciclos tarifarios relacionados con la distribución, transmisión y suministro básico de energía eléctrica, el cual se refleja en el cobro de suministro del servicio de energía eléctrica.

Sumado a lo anterior, refirió que los actos reclamados no se vinculan con aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico; con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, por lo que dice, no se relacionan con la Materia Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Finalmente sostuvo que, no es óbice la conclusión a la cual llegó, el criterio contenido en las jurisprudencias 2a./J. 68/2018 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER

DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS TENGAN COMO OBJETIVO CREAR CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LOS PETROLÍFEROS, COMO LO SON LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL.", 2a./J. 69/2018(10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE GAS NATURAL OBJETO DE VENTA DE PRIMERA MANO, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO RES/998/2015.", y 2a./J. 70/2018 (10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/051/2016."

Lo anterior, pues dice, del texto de las mencionadas jurisprudencias se evidencia que los temas que las originaron derivan de la fijación de los precios de las gasolinas y el diésel, que inciden en la creación de condiciones de libre competencia y concurrencia en el mercado, aspecto que señala no ocurre, porque los actos reclamados derivan de la industria eléctrica, sin que se advierta la participación de nuevos agentes económicos en esta materia.

Aunado a que en los acuerdos reclamados tampoco están fijando tarifas que regulen la participación de nuevos agentes económicos, distintos a la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado, esto es, que en los acuerdos reclamados se esté regulando el mercado de energía eléctrica en un régimen de libre competencia, menos aún se involucran en éstos un proceso de competencia y libre concurrencia, ya sea para la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Por su parte, los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Quinto del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, son esencialmente coincidentes en sostener, luego de referirse a los artículos 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y al Acuerdo General 22/2013 del Consejo de la Judicatura Federal, que de ello no se advierte en

qué consiste la competencia económica, por lo que para determinar el alcance del citado término debe partirse de lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

Lo anterior, ya que en dicho precepto se dan lineamientos que permiten inferir que dicha competencia se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios, por lo que debe entenderse que el mencionado numeral de la Constitución establece que la competencia económica se refiere a la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios; sin embargo, no debe considerarse que dicha materia queda limitada a ese aspecto, ya que también debe entenderse que la competencia económica corresponde a todas aquellas circunstancias que guarden vínculo con aspectos de desarrollo eficiente y competitivo de las economías de mercado.

Luego de relatar aspectos atinentes a los actos reclamados, hechos narrados en la demanda y a los conceptos de violación, se dijo que los actos reclamados son de naturaleza administrativa, por contener disposiciones de carácter general que establecen regulaciones en materia de cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía, por reclamarse disposiciones que determinan el cálculo y ajuste de las tarifas finales de energía que aplicará la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, lo que hace que se considere que la naturaleza material de dichos actos no concierne a la subespecialidad en competencia económica, sino a la administrativa genérica, porque no tienen como objeto reglamentar, entre otros aspectos, el funcionamiento eficiente de los mercados, así como el proceso de competencia o libre concurrencia.

Se señala además, que para determinar la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, es primordial la naturaleza del acto reclamado, por lo que no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que aun tratándose de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el once de junio de dos mil trece, el presupuesto procesal puede actualizarse siempre que, de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda concluirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda.

Al respecto, puntualiza que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, y su función es regular y promover

el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad. Destacándose que entre dichas funciones, también se encuentra la de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Derivado de lo anterior, los Tribunales Colegiados concluyeron que no existe en el aspecto formal, es decir, atendiendo a los órganos (autoridades responsables) de los cuales provienen los actos reclamados, competencia para el Juzgado especializado contendiente, ya que aun cuando se considerara que en el ámbito formal, la Comisión mencionada tuviera vinculación con el ámbito de la competencia económica, por el hecho de que entre sus funciones se encuentran las de fomentar el desarrollo eficiente de la industria y promover la competencia en el sector; de cualquier manera ello es insuficiente para considerar que es competente para conocer del juicio de amparo el Juzgado especializado en esa materia, ya que las disposiciones reclamadas constituyen reglas generales administrativas encaminadas a regular el cálculo y ajuste de las tarifas de energía eléctrica, cuya venta no constituye un monopolio por disposición expresa del artículo 28 constitucional al ser aplicable sólo para la Comisión Federal de Electricidad; y de acuerdo con su contenido, no se advierte la regulación de un proceso de competencia entre dos actores económicos ajenos al Estado, sino que se trata de la fijación unilateral del precio de bienes del dominio público de actividades exclusivas del gobierno, por lo que dicha cuestión no comprende temas de competencia económica, ya que su objeto no involucra el proceso de libre concurrencia de consumidores y productores en el mercado de compraventa de energía.

Derivado de lo anterior, se concluye que, si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

El Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, luego de relatar los acuerdos contenidos en el

denominado "Pacto por México", así como la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de once de junio de dos mil trece, señala que a través de ésta se instituyó la rama del derecho económico regulatorio y, dentro de éste, el derecho de competencia económica, el cual se encuentra inmerso en el numeral 28 constitucional y tiene como finalidad garantizar la libre competencia y la concurrencia, así como combatir las prácticas monopólicas.

Después de exponer las razones por las cuales fueron creados los órganos jurisdiccionales Especializados Materia de Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión, refiere que el veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", en el cual se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 constitucional, respecto de la cual relata el proceso legislativo.

Asimismo, destacó que en cuanto a la especialización en competencia económica, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.", dispuso que en atención a la reforma constitucional del once de junio de dos mil trece, es posible establecer que la competencia por materia en favor de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se surte en aquellos casos en que se debe dirimir una controversia en la que está involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme el contenido del numeral 28 constitucional.

Luego resalta que se señaló como autoridad responsable a la Comisión Reguladora de Energía, con sede en Ciudad de México, de quien se reclamó el Acuerdo A/058/2017, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; sus Anexos "A" y "B", así como el Aviso por el que se dan a conocer las tarifas de operación del centro

nacional de control de energía para el periodo que comprende del uno de enero al veintiocho de febrero de dos mil dieciocho; concluye que:

- La quejosa no reclama actos por alguno de los órganos autónomos a los que se alude en el reformado artículo 28 constitucional, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Del análisis del Acuerdo A/058/2017 y sus Anexos, así como el aviso de tarifas de operación del Centro Nacional de Control de Energía, reclamados, se advierte que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad como Suministrador de Servicios Básicos (Anexo A); los índices para calcular las tarifas finales en atención a la categoría de usuarios, temporadas del año, así como los periodos horarios base para cada región (Anexo B); forman parte de las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para moderar la generación, transmisión y distribución del suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad, dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

Sostuvo además, que las atribuciones constitucionales y legales de la Comisión Reguladora de Energía, para regular tarifas en materia de energía eléctrica, cuando se trata de un servicio público de transmisión y distribución de electricidad, debe ajustarse a los principios de protección de los intereses de los usuarios, adecuada cobertura nacional, confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro, lo cual sucede al reclamarse el Acuerdo A/058/2017, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, esta última calidad entendida como el permisario que ofrece el Suministro Eléctrico que se provee bajo regulación tarifaria a cualquier persona que lo solicite, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En cambio, cuando se trata de la comercialización de electricidad, así como su transmisión y distribución que no forma parte del servicio público, además de observar los principios aludidos, la Comisión Reguladora de Energía debe expedir la metodología sobre el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas, en aras de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, así como promover la competencia en el sector, dirigido a los agentes económicos que participan dentro del mercado competitivo para explotar ese bien exclusivo de la nación.

En ese contexto, dice, al atender esencialmente a la naturaleza de las normas reclamadas, se desprende que no se encuentran encaminadas a regular la materia de competencia entre agentes económicos que participan en ese mercado, sino al servicio público de transmisión y distribución eléctrica, a través de la empresa subsidiaria estatal Comisión Federal de Electricidad, como Suministradora de Servicios Básicos que ofrece sus servicios a cualquier persona que lo solicite.

Desde su opinión, el Acuerdo A/058/2017 y sus Anexos, emitidos por la Comisión Reguladora de Energía para la empresa subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, se encuentra dirigido a cualquier tipo de usuario que goza de la prestación de ese servicio público eléctrico, lo cual constituye una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, sin resultar una práctica monopólica, porque para ese efecto, es necesario que intervengan los Participantes del Mercado (Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado), como lo establece el artículo 105 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Así, finaliza diciendo que las normas impugnadas no se vinculan con las facultades que constitucional y legalmente se confirieron a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, porque los actos reclamados no derivan de tales actividades, tampoco fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, ya que para que se actualice la competencia de un Juzgado de Distrito de la mencionada subespecialidad, se requiere que el acto se vincule con aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, con las redes y con la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con la libre competencia y concurrencia y con actos relacionados con la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Por otro lado, el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con sede en Mexicali, Baja California, luego de desarrollar el tema de la competencia por materia, analizó la naturaleza del acto reclamado, con el fin de determinar a qué órgano jurisdiccional le corresponde la competencia para conocer del juicio de amparo que suscitó el conflicto.

Al respecto señala que, a raíz del reclamado Acuerdo A/058/2017, se expidió la nueva metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios

Básicos, así como las tarifas finales del suministro básico, con la precisión de que para resolver sobre la constitucionalidad del acuerdo reclamado, no se advierte que se deban aplicar los principios que rigen en materia de competencia económica, pues la litis está relacionada con la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la mencionada Comisión, que aplicará durante el periodo del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, cuyo objetivo principal es establecer conceptos técnicos, tablas de horarios de consumo y las tarifas que deben cobrarse a los consumidores finales por consumo de energía eléctrica; por ende, no implicaría dirimir una controversia en la que esté involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia; entendiéndose por la primera, la rivalidad que se genera entre empresas que contienden en un mercado para vender sus bienes o servicios y, por la segunda, el libre acceso de consumidores y productores en un mercado en condiciones de igualdad.

Para tal efecto, precisa que en el Acuerdo General 22/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se estableció la competencia territorial y atribuciones de los órganos judiciales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, sin aclarar lo que debe entenderse por tales materias; no obstante, señala, al resolverse el conflicto competencial 1/2014, esta Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que de la propia reforma constitucional se advierte lo que debe entenderse por dichas materias y así, conocer cuál es la materia reservada a la competencia de esos órganos judiciales.

Así, hace énfasis en que si para determinar la competencia material del Juez de Distrito encargado de conocer del juicio, debe tomarse en cuenta que se señalaron como autoridades responsables y actos reclamados no vinculados a la subespecialización en cuestión; en tal virtud, debe estarse a las reglas de competencia reguladas en los artículos 37 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para los actos administrativos genéricos.

Ello, porque el único parámetro objetivo para delimitar la competencia material del Juzgado de Distrito, constituye el reclamo vinculado con la aprobación, promulgación y publicación de los reglamentos reclamados, atribuidos a autoridades administrativas, distintas al órgano constitucional autónomo en materia de competencia económica, que atendiendo a sus características formales y materiales, hasta esa etapa del procedimiento, encuadran en la materia administrativa genérica, al no existir elemento patente alguno que actualice la competencia del juzgado administrativo especializado.

Lo expuesto, dice, es congruente con la exposición de motivos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece, de la que se advierte que

la intención del Constituyente fue crear tribunales especializados, entre otras, con la finalidad de que existan órganos judiciales con conocimientos técnicos especializados que les permitan aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que hace razonable que al tratarse de un asunto vinculado con esos temas, con independencia de que el acto reclamado no se le atribuya a la Comisión Federal de Competencia Económica ni al Instituto Federal de Telecomunicaciones, éste debe ser resuelto por un órgano jurisdiccional especializado en la materia y, en caso de que no exista esa vinculación, debe conocerse por un Juzgado de Distrito competente en materia administrativa genérica.

Por tanto, concluye que, la pretendida inconstitucionalidad del Acuerdo A/058/2017, y demás actos derivados de éste, no inciden en el rubro de especialización de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con residencia en La Paz, Baja California Sur, por su parte, señala que con motivo de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de once de junio de dos mil trece, se instituyó la rama del derecho económico regulatorio y dentro de éste el derecho de competencia económica, el cual se encuentra inmerso en el numeral 28 constitucional y tiene como finalidad garantizar la libre competencia y la concurrencia, así como combatir las prácticas monopólicas.

Con posterioridad, refiere que con motivo de los compromisos generados en el "Pacto por México", veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", en el cual se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 constitucional, respecto de la cual relata el proceso legislativo.

Asimismo, en cuanto a la especialización en competencia económica, expuso que esta Segunda Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONOMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A

LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.", dispuso que en atención a la reforma constitucional del once de junio de dos mil trece, es posible establecer que la competencia por materia en favor de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radio-difusión y Telecomunicaciones, se surte en aquellos casos en que se debe dirimir una controversia en la que está involucrado el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme el contenido del numeral 28 constitucional.

Luego resalta los actos que fueron reclamados y cuáles son las autoridades señaladas como responsables, dijo que:

- La quejosa no reclama actos por alguno de los órganos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional, a saber, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- Del análisis de los actos reclamados se advierte que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de la Comisión Federal de Electricidad como Suministrador de Servicios Básicos (Anexo A); los índices para calcular las tarifas finales en atención a la categoría de usuarios, así como el delegar atribuciones para la aplicación mensual de metodologías, así como para determinar las tarifas restantes; forman parte de las atribuciones constitucionales de la Comisión Reguladora de Energía, para moderar la generación, transmisión y distribución del suministro básico de energía eléctrica, como un servicio público (no de comercialización) que realiza la Comisión Federal de Electricidad, dirigido a usuarios que no tienen la calidad de participantes en el mercado, es decir, aquellos que generen, comercialicen y suministren la energía eléctrica, por medio de un contrato que otorgue permisos o concesiones.

Señala además, que cuando se pretenda proteger los intereses de los usuarios respecto de la prestación de los servicios públicos de la empresa subsidiaria del Estado, como es la Comisión Federal de Electricidad, en su calidad de Suministradora de Servicios Básicos, al reclamarse los acuerdos que se refieren en la demanda, que establecen la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y finales que aplicará la citada empresa estatal; dicha controversia debe conocerla un Juez de Distrito en materia administrativa, sin especialización en competencia económica, radio-difusión y telecomunicaciones, porque la actividad de comercialización de la energía eléctrica (generación, comercialización y suministro de energía por agentes económicos particulares, incluida la Comisión Federal de Electricidad), es lo que forma parte del mandato constitucional como el desarrollo eficiente

de la industria eléctrica y la competencia en el sector; aspectos que corresponde conocer un Juzgado de Distrito Especializado en Competencia Económica.

Concluye en que las normas impugnadas no se vinculan con las facultades que constitucional y legalmente se confirieron a los Juzgados de Distrito Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, porque los actos reclamados no derivan de tales actividades, no fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

Contrario a lo sostenido por los referidos Tribunales Colegiados, el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, es expreso en señalar, luego de relatar los antecedentes que dieron origen a la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, que las razones que llevaron al legislador a crear órganos jurisdiccionales Especializados en Materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones, fueron las siguientes:

- 1) Aplicar de manera efectiva las normas de las materias de competencia económica y telecomunicaciones para lograr su mejor regulación y cumplir con sus objetivos;
- 2) Agilizar las resoluciones de los medios de impugnación;
- 3) Decidir con mayor especialización, así como evitar criterios contradictorios que compliquen la aplicación de la ley y generen incertidumbre jurídica; y,
- 4) Crear órganos que conozcan de aspectos técnicos de alta complejidad.

Derivado de ello, relata, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 22/2013, publicado el nueve de agosto de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, relativo a la creación de los nuevos Órganos Judiciales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en cuyo punto sexto se dota a los órganos aludidos, con la misma competencia que al resto de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, y se especificó que estarían especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Por lo que, dice, tratándose de autoridades distintas al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, es necesario valorar el contenido material del acto reclamado.

Más adelante alude al criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 68/2018 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS TENGAN COMO OBJETIVO CREAR CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LOS PETROLÍFEROS, COMO LO SON LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL." y 2a./J. 69/2018 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE GAS NATURAL OBJETO DE VENTA DE PRIMERA MANO, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO RES/998/2015."

Al respecto, el Pleno de Circuito hace la precisión de que, si bien dichos criterios se refieren a diversos acuerdos de la Comisión Reguladora de Energía, sirven de apoyo en la medida de que esta Segunda Sala estableció que corresponde a los órganos jurisdiccionales especializados conocer de actos reclamados que incidan en la libre competencia y concurrencia, a pesar de no ser emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se traten de actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, de ahí que el juzgador debe verificar en cada caso la materia del acto reclamado en el juicio de amparo.

Enfatiza que el acto reclamado en los conflictos competenciales que originaron la contradicción de tesis de su conocimiento, consistió en el Acuerdo A/058/2017, mediante el cual la Comisión Reguladora de Energía expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como de las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo que comprende del uno de diciembre de dos mil diecisiete y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Una vez expuesto ello, señala que de la reforma constitucional en materia energética, se advierte que el servicio público de transmisión y distribución

de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de la industria eléctrica, tal como la generación, suministro y comercialización, por lo que el Estado será el encargado de la transmisión y distribución de la energía eléctrica, reconociéndose la participación de terceros en la cadena de valor de la industria eléctrica, como es el caso del comercializador titular de un permiso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Posterior a ello, señala que de la lectura del Acuerdo A/058/2017, se observa que la Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, para finales de dos mil diecisiete y todo el dos mil dieciocho, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, con el objetivo, entre otros, de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la citada ley y su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, para asegurar: (i) la estabilidad de precios y su predictibilidad, (ii) la transparencia, (iii) la recuperación de costos, (iv) la factibilidad y la (v) eficiencia en la regulación tarifaria.

Asimismo, dijo, se advierte que los objetivos de la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas son promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales, así como determinar tarifas que permitan a los suministradores de servicios básicos obtener ingresos necesarios para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento, impuestos aplicables y una rentabilidad razonable. Tarifas que deben regirse bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos.

A criterio del Pleno de Circuito, dichos elementos demuestran que el acuerdo reclamado está vinculado directamente con la materia de competencia económica, ya que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que de suyo lleva implícito la aplicación y comprensión de los alcances de postulados que son propios de la subespecialización en materia de competencia económica.

Derivado de ello, dice que si el acuerdo reclamado establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación que se aplicarán a la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, lo cual tiene como finalidad transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, entonces existe un impacto en el derecho de la competencia económica.

Por tanto, ya que la expedición de la metodología para determinar las tarifas está vinculada con la competencia económica, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que la haya emitido; en tal virtud, concluye que el conocimiento del asunto corresponde al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Del criterio relatado derivó la siguiente jurisprudencia:

"ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO A/058/2017 EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. El acuerdo citado, por el que se expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE (Comisión Federal de Electricidad), Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018, está vinculado directamente con la materia de competencia económica, ya que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión mencionada, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, lo que lleva implícitas la aplicación y la comprensión de los alcances de postulados que son propios de la subespecialización en materia de competencia económica. Consecuentemente, los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República Mexicana, son competentes para conocer de los juicios de amparo promovidos contra el Acuerdo A/058/2017 emitido por la Comisión Reguladora de Energía." [Tesis PC.XXXIII.CRT J/16 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 1529, registro digital: 2018430. Esta tesis se publicó el viernes 23 de noviembre de 2018 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*]

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito señaló que la competencia para conocer del juicio de amparo en donde se reclaman los Acuerdos A/058/2017, A/061/2017 y A/017/2018, de fechas veintitrés y veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, y tres de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente, emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, mediante los cuales se determinó y modificó el cálculo y ajuste de las tarifas de operación y finales que debe aplicar la empresa productiva subsidiaria Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, recae en los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Lo anterior, derivado de lo resuelto por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en la jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/16 A (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO A/058/2017 EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA."

Ello lo considera así, esencialmente por considerar que dicho criterio resulta obligatorio para ese Tribunal Colegiado en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, ya que ese Pleno de Circuito cuenta con jurisdicción en toda la República, lo que implica que los criterios que emita sean obligatorios para todos los Tribunales Colegiados en el país.

Una vez relatados los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis, se tiene que, por una parte, el Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, así como el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, fundamentalmente coinciden en que el órgano jurisdiccional competente es un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ya que el acto reclamado consistente en el Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, emitido por la Comisión Reguladora de Energía, tiene la naturaleza de acto administrativo genérico, por ser una disposición que establece una regulación en materia de cálculo y ajuste de tarifas finales de energía, sin que intervenga en el proceso de competencia y libre concurrencia económica, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Federal.

Por su parte, el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, refiere que dicho acuerdo se encuentra directamente vinculado con la materia de competencia económica, dado que se trata de la regulación del cálculo de diversas tarifas relacionadas con los servicios prestados por la Comisión Federal de Electricidad, en aras de transitar de forma ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo.

En consecuencia, existe la contradicción de tesis denunciada, y **el problema jurídico a resolver consiste en determinar qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de juicios de amparo en los que el acto reclamado es el Acuerdo Número A/058/2017 aprobado el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicaron a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.**

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala del Alto Tribunal que, específicamente por lo que ve al criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, el conflicto competencial \*\*\*\*\* tuvo su origen en un juicio de amparo en donde se reclamó, además del Acuerdo A/058/2017, los diversos identificados como A/027/2017 de quince de junio de dos mil diecisiete, A/061/2017 y A/062/2017, ambos de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, y el acuerdo de doce de diciembre de dos mil diecisiete, que contiene las tarifas correspondientes a la operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, establecidos en el punto quinto del Acuerdo A/058/2017; sin embargo, todos los órganos contendientes tienen en común el referido Acuerdo A/058/2017, por lo cual resulta claro que la presente contradicción de tesis debe quedar fijada sólo respecto del mismo, máxime si se tiene en consideración que el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República –criterio opuesto al del Tribunal Colegiado referido–, únicamente se pronunció respecto de dicho acuerdo.

Por otra parte, cabe señalar que no es materia de esta contradicción el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, toda vez que si bien éste se pronunció en el sentido de sostener la

competencia a favor de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, y jurisdicción en toda la República, ello obedeció únicamente a que consideró que, en términos del numeral 217 de la Ley de Amparo, le resultaba obligatorio aplicar la ya citada jurisprudencia PC.XXXIII.CRT. J/16 A (10a.), pero no expresamente por compartir o hacer propio el criterio ahí contenido.

Finalmente, tampoco es materia de la presente el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, toda vez que en el juicio de amparo del cual derivó el conflicto competencial de su conocimiento, no se reclamó el Acuerdo A/058/2017 de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete; lo que se combatió en dicho juicio constitucional fueron los diversos acuerdos de la Comisión Reguladora de Energía identificados como A/074/2015 de treinta y uno de diciembre de dos mil quince,<sup>2</sup> A/058/2016 de nueve de febrero de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> así como sus dos notas aclaratorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo y siete de abril de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> y el identificado como A/061/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete;<sup>5</sup> razón por la cual no se partió del mismo supuesto jurídico.

QUINTO.—**Estudio.** Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, son los competentes para conocer de aquellos juicios de amparo en los que el acto reclamado sea el Acuerdo A/058/2017, aprobado por la Comisión Reguladora de Energía el veintitrés de

---

<sup>2</sup> A través del cual se expidieron las tarifas aplicables por la Comisión Federal de Electricidad por el servicio público de distribución de energía eléctrica, durante el periodo tarifario inicial que comprendió del uno de enero de dos mil dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>3</sup> Mediante dicho acuerdo se definieron, entre otros criterios, el de interpretación administrativa en relación con las tarifas aprobadas por el servicio público de transmisión correspondiente a los años dos mil dieciséis a dos mil dieciocho, contenidas en el diverso Acuerdo A/045/2015.

<sup>4</sup> Por error en la demanda se alude a dos notas aclaratorias del Acuerdo "A/058/2017", cuando lo correcto es A/058/2016, toda vez que las mismas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con anterioridad –catorce de marzo y siete de abril de dos mil diecisiete– a la aprobación del Acuerdo A/058/2017, lo que ocurrió el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete. Máxime que la nota aclaratoria de catorce de marzo de dos mil diecisiete, expresamente señala que corresponde al Acuerdo A/058/2016.

<sup>5</sup> Acuerdo por el que se determinaron las tarifas finales de suministro básico aplicables durante diciembre de dos mil diecisiete.

noviembre de dos mil diecisiete, por el que se expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicaron a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; ello, en tanto que dicho acto tiene como finalidad la regulación de tarifas de energía eléctrica.

Para explicar lo anterior, es necesario precisar que esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, determinó que para establecer la competencia por materia se debe atender a la naturaleza del acto reclamado y a la autoridad responsable, y no a los conceptos de violación o a los agravios en su caso expresados, ya que éstos no constituyen un criterio por el que la determinen, en virtud de que sólo evidencian cuestiones subjetivas, y que pensar lo contrario llevaría al extremo de que la competencia por materia se fije en razón de lo que alegan las partes.

La jurisprudencia referida se reproduce a continuación:

"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." (Tesis 2a./J. 24/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, registro digital: 167761)

Sobre esa base, es importante conocer el contenido del acto reclamado en los juicios de amparo que dieron origen a las ejecutorias materia de denuncia, el cual, en su parte conducente, señala lo siguiente:

"Acuerdo Núm. A/058/2017

"Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos durante el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018.

#### "CONSIDERANDO

"PRIMERO. Que el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) establece que el suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional.

"SEGUNDO. Que el artículo 12, fracción IV, de la LIE, señala que la Comisión Reguladora de Energía (Comisión) está facultada para expedir y aplicar la regulación tarifaria a que se sujetará la operación de los Suministradores de Servicios Básicos, así como de las tarifas finales del suministro básico en términos de lo dispuesto en los artículos 138 y 139 de la LIE.

"TERCERO. Que el artículo 12, fracción XII, de la LIE indica que corresponde a la Comisión emitir opinión respecto a los mecanismos, términos, plazos, criterios, bases y metodologías bajo los cuales los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar los contratos de cobertura eléctrica basados en los costos de las centrales eléctricas legadas y los contratos de las centrales externas legadas, y vigilar su cumplimiento.

"CUARTO. Que el artículo 138 de la LIE establece que la Comisión expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas para los servicios de transmisión, distribución, la operación de los Suministradores de Servicios Básicos, la operación del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), y los servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

"QUINTO. Que el mismo artículo 138, segundo párrafo, de la LIE establece que los Ingresos Recuperables (IR) del suministro básico incluirán los costos que resulten de las tarifas reguladas, así como los costos de la energía eléctrica y los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio, incluyendo los que se adquieran por medio de los contratos de cobertura eléctrica, siempre que dichos costos reflejen prácticas prudentes.

"SEXTO. Que el artículo 139 de la LIE señala que, la Comisión aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas y las tarifas finales del suministro básico. La Comisión publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

"SÉPTIMO. Que el artículo 140, fracción I, de la LIE, establece que uno de los objetivos de la determinación y aplicación de las metodologías y tarifas reguladas es promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales.

"OCTAVO. Que el mismo artículo 140, fracción III, de la LIE, establece que uno de los objetivos de la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas es determinar tarifas para los Suministradores de Servicios Básicos que les permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada.

"NOVENO. Que el artículo 144 de la LIE establece que la Comisión expedirá mediante disposiciones administrativas de carácter general y aplicará la metodología para el cálculo y ajuste de los IR del suministro básico, y determinará los objetivos de cobranza eficiente para los suministradores de servicios básicos.

"DÉCIMO. Que el artículo 145 de la LIE señala que la Comisión estará facultada para investigar los costos de la energía eléctrica y de los productos asociados adquiridos por los suministradores de servicios básicos, incluyendo los que se adquieran por medio de los contratos de cobertura eléctrica. La Comisión determinará que no se recuperen mediante los IR los costos que no sean eficientes o que no reflejen prácticas prudentes.

"UNDÉCIMO. Que el artículo 146 de la LIE señala que los transportistas, los distribuidores, los suministradores de servicios básicos y el CENACE deberán publicar sus tarifas en los términos que al efecto establezca la CRE, mediante disposiciones administrativas de carácter general.

"DUODÉCIMO. Que el artículo 47 del Reglamento de la LIE (reglamento), establece que la Comisión expedirá, mediante disposiciones administrativas

de carácter general la regulación de las tarifas reguladas para la prestación del suministro eléctrico en su modalidad de suministro básico.

"DECIMOTERCERO. Que el mismo artículo 47, segundo párrafo, del reglamento, señala que la comisión establecerá las tarifas reguladas bajo principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios, sin reconocer las contraprestaciones, precios y tarifas que se aparten de dichos principios.

"DECIMOCUARTO. Que con el objeto de que el régimen tarifario de suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la LIE y en su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del MEM, es conveniente establecer un periodo tarifario inicial para el nuevo régimen, donde se aseguren: (i) la estabilidad de precios y su predictibilidad; (ii) la transparencia; (iii) la recuperación de costos; (iv) la factibilidad; y, (v) la eficiencia en la regulación tarifaria.

"DECIMOQUINTO. Que los términos, plazos, criterios, bases y metodologías de los contratos legados para el suministro básico y mecanismos para su evaluación (términos), emitidos por la secretaría el 11 de agosto de 2017, en su anexo D identifican: a) las centrales eléctricas seleccionadas para formar parte de los contratos legados para el suministro básico que deberá suscribir CFE Suministrador de Servicios Básicos y las empresas productivas subsidiarias de CFE Generación, así como el plazo de vigencia correspondiente para cada una de ellas; y, b) la lista de centrales eléctricas que serán asignadas en prioridad para cubrir los costos de suministro de los usuarios domésticos, seleccionadas siguiendo el criterio de menor costo y el número de años a partir de la fecha de operación comercial que deberán asignarse en prioridad al servicio doméstico, con el fin de proveer un mecanismo de transición.

"DECIMOSEXTO. Que, en tanto esta Comisión no emita definitivamente las disposiciones administrativas de carácter general a que se refieren los artículos 138 de la LIE y 47 del reglamento, se requiere expedir la regulación económica aplicable para garantizar la prestación del servicio de suministro básico, durante un periodo tarifario inicial que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.

"DECIMOSÉPTIMO. Que los componentes que conforman las tarifas finales del suministro básico son los cargos por transmisión, distribución, operación de CFE Suministrador de Servicios Básicos, operación del CENACE,

servicios conexos no incluidos en el MEM y el costo de la energía y productos asociados, necesarios para atender a los usuarios del suministro básico.

"...

#### "ACUERDO

"PRIMERO. Se expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de operación de CFE Suministrador de Servicios Básicos, misma que se adjunta a la presente como anexo A y se tiene aquí por reproducida como si a la letra se insertare, formando parte integrante del presente acuerdo, la cual será aplicable durante el periodo tarifario inicial con vigencia del 1 de diciembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018.

"SEGUNDO. Se expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales del suministro básico, misma que se adjunta a la presente como anexo B y se tiene aquí por reproducida como si a la letra se insertare, formando parte integrante del presente acuerdo, la cual será aplicable durante el periodo tarifario inicial con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

"TERCERO. CFE Suministrador de Servicios Básicos deberá entregar mensualmente, en los formatos que la Comisión Reguladora de Energía determine, la información sobre costos fijos y variables de las centrales que hayan entregado energía y productos asociados el mes inmediato anterior, en los términos establecidos en los considerandos cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo para la determinación de tarifas finales del suministro básico, los días 25 del mes inmediato anterior al mes de aplicación; en caso que la fecha señalada coincida con un día inhábil, el envío de la información deberá realizarse el día hábil inmediato anterior al mes de aplicación; en caso que la fecha señalada coincida con un día inhábil, el envío de la información deberá realizarse el día hábil inmediato anterior.

"CUARTO. Se establecen los ingresos recuperables por la operación de CFE Suministrador de Servicios Básicos para el periodo tarifario inicial, con vigencia al 31 de diciembre de 2018:

"(se transcribe)

"QUINTO. Se establecen las tarifas de operación de CFE Suministrador de Servicios Básicos, aplicables a los usuarios, durante diciembre de 2017 y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018:

"(se transcriben) ..."

De la lectura de ese documento resalta lo siguiente:

- La Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, para el periodo que abarcó del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, con base en lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, con la finalidad de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la mencionada ley y en su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, donde se asegure: la estabilidad de precios y su predictibilidad; la transparencia; la recuperación de costos; la factibilidad; y la eficiencia en la regulación tarifaria (considerando decimocuarto);

- Algunos de los objetivos de la determinación y aplicación de las metodologías y tarifas reguladas, es promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizando la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales, así como determinar tarifas para los suministradores de servicios básicos que les permitan obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada (considerando octavo); y,

- Que las tarifas reguladas deberán estar sujetas a los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios, sin reconocer las contraprestaciones, precios y tarifas que se aparten de dichos principios (considerando decimotercero).

En virtud de que ese acuerdo se fundamenta en la Ley de la Industria Eléctrica, así como en su Reglamento, resulta útil conocer el contenido de algunos de sus preceptos aplicables al caso que nos ocupa, los cuales son del tenor siguiente:

### **Ley de la Industria Eléctrica:**

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta ley son de interés social y orden público.

"Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes."

"Artículo 2. La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

"Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes: ...".

#### Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica:

"Artículo 47. La CRE expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, la regulación de las contraprestaciones, precios, tarifas reguladas y contabilidad regulatoria para la prestación del servicio público de transmisión y distribución, así como del suministro eléctrico en las modali-

dades de suministro básico y suministro de último recurso, operación del CENACE y servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista.

"Para cada actividad, la CRE establecerá la regulación de contraprestaciones, precios o tarifas reguladas, bajo principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios. La CRE no reconocerá las contraprestaciones, precios o tarifas que se aparten de dichos principios.

"Las disposiciones que la CRE emita en materia de contabilidad regulatoria deberá especificar el catálogo de cuentas y las reglas para el registro contable que, de manera independiente de la contabilidad fiscal o corporativa de las empresas, resulten necesarias para la evaluación y verificación en materia de precios, tarifas reguladas y contraprestaciones, así como la evaluación del desempeño de los sujetos regulados.

"Adicionalmente, las contraprestaciones, precios o tarifas reguladas que autorice la CRE deberán constituir mecanismos que promuevan una demanda y uso racional de los bienes y servicios.

"La CRE establecerá la regulación a que se refiere el presente artículo, a fin de que el grado de intervención corresponda con el poder monopólico en cada segmento regulado de la industria pudiendo, de ser el caso, aplicarse contraprestaciones, precios y tarifas reguladas basadas en condiciones de mercado, de acuerdo con las mejores prácticas regulatorias, si ello contribuye con el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el párrafo anterior.

"En la determinación de contraprestaciones, precios o tarifas reguladas, la CRE empleará las herramientas de evaluación que estime necesarias para lograr sus objetivos regulatorios, para lo cual podrá realizar ejercicios comparativos y aplicar los ajustes que estime oportunos, así como emplear indicadores de desempeño.

"La determinación de contraprestaciones, precios o tarifas reguladas que apruebe la CRE deberá permitir que los usuarios tengan acceso a los servicios en condiciones de eficiencia, confiabilidad, seguridad, calidad y sustentabilidad.

"La CRE podrá requerir, en los términos y formatos que al efecto determine, la información de costos, condiciones de operación y demás elementos que permitan valorar el riesgo de las actividades y el desempeño y la calidad

de la prestación del servicio, para efectos de la estructura tarifaria y sus ajustes."

"Artículo 48. Las contraprestaciones, precios o tarifas reguladas que determine o apruebe la CRE serán máximas, pudiendo los generadores que provean servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista, transportistas, distribuidores, suministradores de servicios básicos y suministradores de último recurso pactar acuerdos convencionales o descuentos en términos de los criterios que al efecto determine la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general. En cualquier caso, la negociación de dichos acuerdos convencionales o el otorgamiento de descuentos deberán sujetarse a principios de generalidad y no indebida discriminación. Los permisionarios a que se refiere este artículo deberán registrar ante la CRE los contratos en los que se hayan pactado acuerdos convencionales o descuentos.

"Las contraprestaciones, precios o tarifas reguladas incluirán todos los conceptos y cargos aplicables en función de las modalidades de prestación del servicio que se determinen.

"La CRE, en las disposiciones administrativas de carácter general en materia de contraprestaciones, precios y tarifas reguladas, establecerá las metodologías para evaluar el desempeño de los entes regulados con la finalidad de determinar ajustes, en su caso, de las contraprestaciones, precios y tarifas reguladas."

Esos preceptos contienen, sustancialmente, en lo que al tema que nos ocupa interesa, lo siguiente:

- La generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, así como la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y la operación del mercado eléctrico mayorista, son las actividades que conforman la industria eléctrica.

- Son áreas estratégicas la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, materias en las cuales el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares, observando lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica.

- El suministro eléctrico es un servicio de interés público, y la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

- Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, son de utilidad pública, sujetas a obligaciones de servicio público y universal.

- La Comisión Reguladora de Energía expedirá a través de disposiciones administrativas generales, la regulación de las contraprestaciones, precios, tarifas reguladas y contabilidad regulatoria para la prestación del servicio público de transmisión y distribución, así como del suministro eléctrico en sus modalidades de suministro básico y suministro de último recurso, operación del Centro Nacional de Control de Energía y servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista.

- Dicha Comisión debe establecer, para cada actividad, la regulación de contraprestaciones, precios o tarifas reguladas, bajo los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios.

- Dichas contraprestaciones, precios o tarifas reguladas, deberán constituir mecanismos que promuevan una demanda y uso racional de los bienes y servicios, cuya determinación deberá permitir que los usuarios tengan acceso a los servicios en condiciones de eficiencia, confiabilidad, seguridad, calidad y sustentabilidad.

- Además, las contraprestaciones, precios o tarifas reguladas que determine o apruebe la Comisión Reguladora de Energía serán máximas, pudiendo los generadores que provean servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista, transportistas, distribuidores, suministradores de servicios básicos y suministradores de último recurso, pactar acuerdos convencionales o descuentos en términos de los criterios que al efecto determine la propia Comisión mediante disposiciones administrativas de carácter general.

- Esa Comisión, en las disposiciones administrativas de carácter general en materia de contraprestaciones, precios y tarifas reguladas, establecerá las metodologías para evaluar el desempeño de los entes regulados con la finalidad de determinar ajustes, en su caso, de las contraprestaciones, precios y tarifas reguladas.

Como se advierte de la lectura del primer párrafo del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica, ésta es reglamentaria de los artículos 25, párrafo

quinto,<sup>6</sup> 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de diciembre de dos mil trece, dentro del marco de la denominada "Reforma Energética", los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 25. ...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar."

"Artículo 27. ...

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir

---

<sup>6</sup> Actualmente corresponde al quinto párrafo y no al cuarto, debido a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, se adicionó al artículo 25 constitucional, un segundo párrafo, de tal modo que el que era el cuarto párrafo pasó a ser el quinto, con motivo de esa adición.

de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 28. ...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

Asimismo, los artículos transitorios octavo, párrafo primero, décimo, incisos a) y c), y décimo primero, del referido decreto de reformas constitucionales, señalan lo siguiente:

"Octavo. Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas."

"Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten nece-

sarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"...

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución. ..."

"Décimo primero. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en este decreto."

En lo que al presente asunto atañe, del contenido de los preceptos constitucionales transcritos se desprende que:

- La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica corresponden exclusivamente a la nación, existiendo prohibición expresa de otorgar concesiones en estas actividades; sin embargo, se permite que el Estado celebre contratos con particulares para que, por cuenta de la nación, lleven a cabo el financiamiento,

mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

- Se reafirma el control del Estado sobre el sistema eléctrico como una actividad toral de la nación para beneficio de los mexicanos, pero con una apertura más flexible a la inversión privada.

Ahora bien, resulta oportuno señalar que esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 113/2017,<sup>7</sup> emitió criterio en el sentido de que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, son los competentes para conocer de aquellos juicios de amparo relacionados con los precios de las gasolinas y el diésel, en virtud de que es una cuestión que incide en los procesos de competencia en el sector energético, aun y cuando se trate de actos que no emita la Comisión Federal de Competencia Económica.

Para ilustrar lo anterior, conviene reproducir parte de las consideraciones ahí sustentadas:

"Precisado lo anterior, como se indicó, la competencia para conocer de juicios de amparo relacionados con los precios de las gasolinas y el diésel, es decir, de aquellos en los cuales el acto reclamado es el 'Acuerdo por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como la metodología para su determinación', identificado con el número 98/2016, expedido por el secretario de Hacienda y Crédito Público; y la omisión de la Secretaría de Economía de aplicar lo dispuesto en el primer y segundo párrafos del artículo 28 de la Constitución Federal, esto es, de fijar los precios respecto de esos productos, corresponde a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en virtud de que se trata de cuestiones que inciden en los procesos de competencia en el sector energético, aun y cuando no se hayan atribuido a la Comisión Federal de Competencia Económica.

"En efecto, con el decreto de reforma constitucional en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, nuestro sistema jurídico ha tenido una gran transformación

---

<sup>7</sup> Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta por unanimidad de votos en sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

para delimitar las actividades en las que el Estado Mexicano interviene; pero principalmente, se está ante un nuevo modelo que reconoce la participación de terceros en lo que se llama la cadena de valor de los hidrocarburos, es decir, su colaboración en actos posteriores a la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos; para lo cual, se cuenta hoy en día con la normativa que tiene como objetivo crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo de combustibles, su comercialización y lo que ésta conlleva, como lo son los precios de esos productos.

"Se trata entonces, de un nuevo régimen constitucional y legal que sólo contempla como área estratégica la exploración y extracción del petróleo, por lo que el resto de actividades que comprendía el monopolio antes de la reforma constitucional se redujo, de ahí la intervención de particulares en un nuevo orden jurídico que busca fomentar la libre competencia y concurrencia en los mercados de comercialización y expendio al público de petrolíferos, en los que se incluyen las gasolinas y el diésel.

"Esto implica que el Estado debía crear toda una política de competencia en el sector de los petrolíferos, con reglas contenidas en leyes y otros instrumentos, cuya finalidad sea esa, la de fomentar la libre competencia y concurrencia en ese mercado. Por ello, se emitieron entre otras, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; y, desde luego, los acuerdos administrativos que han sido reproducidos en páginas anteriores.

"Sobre el particular resulta aplicable en lo conducente, la tesis que a continuación se reproduce:

"INDUSTRIA PETROLERA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ENERGÍA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2013, Y LOS ORDENAMIENTOS DERIVADOS, PREVIÉN MEDIDAS TENDIENTES A PROPICIAR EL DESARROLLO EFICIENTE Y COMPETITIVO DE LOS MERCADOS.' (se transcribe)

"En ese contexto, el 'Acuerdo por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como la metodología para su determinación', se inscribe en esa política derivada de la reforma constitucional, ya que se trata del instrumento que establece la metodología para la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, y de las regiones en que se aplicarán éstos, hasta en tanto no se determinen dichos precios bajo condiciones de mercado, lo que se explica por el cambio de modelo constitucional y local que superó un mo-

nopolio y permite ahora la participación de terceros en la cadena de valor de los hidrocarburos, para el caso, en la venta de esos productos.

"En ese sentido, si actos como el reclamado en los juicios de amparo que dieron origen a los conflictos competenciales materia de esta contradicción, tienen por objeto buscar un equilibrio en los precios de las gasolinas y el diésel para crear condiciones de libre competencia y concurrencia en ese sector, es claro que impactan en el derecho de la competencia económica y, por lo mismo, la competencia para conocer de esos procesos recae en los órganos jurisdiccionales especializados.

"Incluso, la Ley de Hidrocarburos, establece medidas, por ejemplo, de regulación asimétrica para limitar el poder dominante que tiene el órgano del Estado al que le correspondía de manera exclusiva la realización de esas actividades, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo en el mercado.

"Esto explica que la competencia se defina para aquellos órganos jurisdiccionales especializados, pues el Poder Reformador, al establecer el nuevo orden jurídico en materia de energía hizo especial énfasis en la necesidad de fomentar la libre competencia y concurrencia en los mercados de comercialización de productos petrolíferos, como lo son las gasolinas y el diésel; y, en este sentido, una de las formas en que ello se puede lograr es a través de los precios, pues recordemos que previo a la reforma constitucional existía un monopolio autorizado constitucional y legalmente, de ahí la existencia de reglas asimétricas y de regulaciones que tienen que ver con la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. Se tiene entonces, que los actos reclamados en los juicios de amparo que antecedieron a esta ejecutoria, se enmarcan en ese objetivo de la reforma constitucional de fomentar la libre competencia y concurrencia en el mercado de los petrolíferos, de donde se advierte la repercusión indirecta en un tema que es propio de la competencia económica, si se toma en cuenta la estrecha relación entre precios y competencia.

"Ahora bien, es verdad que el artículo 28 constitucional permite un sistema de libre fijación de precios y sólo por excepción es que la autoridad puede señalar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, los que pueden establecerse cuando no existen condiciones de competencia efectiva. Lo que es muy útil para el caso que nos ocupa pero sobre todo, ello explica que en el 'Acuerdo por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como la

metodología para su determinación', se aluda a la fijación de precios máximos y a la flexibilización de éstos, según las condiciones de mercado; aspecto de la litis constitucional de los asuntos materia de la contradicción, que demuestra la repercusión o incidencia que los actos reclamados tienen en el derecho de la competencia económica, es decir, en la libre competencia y concurrencia del mercado de los petrolíferos.

"Por tanto, el diverso acto reclamado analizado por los Tribunales Colegiados consistente en la omisión de la Secretaría de Economía de fijar precios a los combustibles en términos del artículo 28 constitucional, también debe ser objeto de análisis por los órganos jurisdiccionales especializados, pues como se indicó, ese precepto permite un sistema de libre fijación de precios y sólo por excepción es que autoriza el establecimiento de precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, lo que se insiste, se fijan cuando no existen condiciones de competencia efectiva.

"No se desconoce que los actos reclamados no fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se trate de actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, porque finalmente se trata de actos, los reclamados, tendentes a lograr esa libre competencia y concurrencia, es decir, de políticas de competencia, cuyo objetivo es alcanzar precisamente ésta, y que no se reducen a la utilización de sólo ciertas reglas o leyes, sino a toda una estrategia en busca de ese fin; de ahí que se requiera para su valoración de conocimientos técnicos y especializados que en el rubro de competencia económica tienen los órganos jurisdiccionales especializados en esa materia.

"Bajo esa lógica, según el contenido material de los actos reclamados, serán competentes esos órganos jurisdiccionales, pues en el caso lo son, porque se trata de determinaciones que están vinculadas con la competencia económica, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que los haya emitido.

"Cabe aclarar que el criterio que ahora se fija es congruente con la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, de la que derivaron los tribunales especializados, y en la que claramente el objetivo del Poder Reformador consistió en crear éstos con la finalidad de que existan órganos judiciales con conocimientos técnicos especializados que le permitan aplicar de manera eficaz y técnicamente informada, los marcos normativos que regulan actividades y litigios sobre competencia económica; por ello, si se está en pre-

sencia de un asunto vinculado con esa materia, debe ser resuelto por un órgano jurisdiccional especializado, con independencia del sector al que está destinado, como en el caso, en materia de energía.

"También es importante aclarar que el criterio que ahora se fija no implica que esos órganos jurisdiccionales especializados sean competentes para conocer de otros actos derivados de la reforma en materia de energía, sino exclusivamente de aquellos, como los ahora analizados, que inciden en la ordenación del mercado de los petrolíferos, como lo son los precios de las gasolinas y el diésel; por tanto, en asuntos posteriores, para definir la competencia del Juez de amparo, deberá analizarse la naturaleza del acto reclamado.

"Finalmente se indica que no es óbice a lo antedicho, lo ordenado en el Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el cual se establece que los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, conocerán del trámite, resolución y cumplimiento de las sentencias de los juicios de amparo en los que se señale como acto reclamado, entre otros, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo que establece el precio máximo de la gasolina, y el acuerdo que contiene el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos referida; lo anterior es así, porque éste se emitió por la promoción de una gran cantidad de demandas de amparo relacionadas con esos actos, lo que provocó una considerable carga de trabajo para los Juzgados de Distrito de la República Mexicana, pero no se estableció bajo la idea de que los actos reclamados involucraran la materia administrativa en general. Máxime que se debe tomar en cuenta que en la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, se fijaron reglas específicas para los amparos que tratan de competencia económica y telecomunicaciones, como lo es, aquella sobre la procedencia del juicio y sobre la medida cautelar.

"En otras palabras, el Acuerdo General 2/2017 se emitió como una política judicial, cuyo objetivo es el de distribuir asuntos en atención al volumen de demandas de amparo en las que se reclamaron actos de autoridad relativos a la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. Por ello, el criterio que ahora fija esta Segunda Sala no implica que se deje de aplicar lo dispuesto por el Consejo de la Judicatura Federal en ese acuerdo general, es decir, éste sigue rigiendo, pero en la resolución de los juicios de amparo se debe tomar en cuenta que los actos reclamados se ubican en el derecho de la competencia económica. ..."

De igual forma, en la sentencia de la contradicción de tesis 204/2017,<sup>8</sup> se resolvió que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, son los competentes para conocer de aquellos juicios de amparo en los que el acto reclamado sea la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, porque es una regulación sobre precios máximos en un sector en el que se requiere fomentar la competencia y la libre concurrencia, lo que incide en el derecho de la competencia; y por la necesidad de encontrar un equilibrio entre el poder dominante de Petróleos Mexicanos y una competencia efectiva de los particulares, lo que se logra precisamente, con la regulación de precios.

En la ejecutoria en cuestión, se sostuvo lo siguiente:

"Con base en lo hasta aquí expuesto, como se apuntó, esta Segunda Sala concluye que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de aquellos juicios de amparo promovidos en contra de la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, también conocida como RES/998/2015, son los especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, toda vez que es una regulación sobre precios máximos de gas natural en un sector en el que se requiere fomentar la competencia y la libre concurrencia; por tanto, es un acto que incide en el derecho de la competencia.

"En efecto, al igual y como se razonó en la contradicción de tesis 113/2017, la resolución de la Comisión Reguladora de Energía es resultado del nuevo modelo constitucional y legal derivado de la reforma constitucional en materia de energía, entre cuyos objetivos está el de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, en el caso, para el gas natural. Características las anteriores que explican el criterio que ahora se define porque una de las formas de encontrar el equilibrio entre el poder dominante referido y una competencia efectiva de particulares es precisamente con la regulación de precios, de donde es clara una repercusión indirecta en el derecho de la competencia económica, si se toma en cuenta la estrecha relación entre precios y competencia.

---

<sup>8</sup> Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta por unanimidad de votos también el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

"El vínculo con el derecho de competencia económica lo confirma además, la circunstancia de que el sector energético es de interés general y prioritario que, por sus características, amerita una regulación especial de carácter asimétrico, que es la forma en la que se pretende asegurar una competencia efectiva en el mercado del gas natural, la cual debe prevalecer hasta en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de ese sector.

"Asimismo, tal y como se reconoció en la contradicción de tesis 113/2017, no es impedimento a la conclusión el hecho de que el acto de que se trata no haya sido emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se trate de actos enfocados a su principal función de prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, entre otros, esto porque forma parte de esa normativa que busca alcanzar precisamente competencia en el sector de los energéticos; por ende, orientados en el contenido material de ese acto, es que se define la competencia en los órganos jurisdiccionales especializados, con independencia de la autoridad administrativa que lo emitió.

"De igual forma es de suma importancia aclarar que el criterio que ahora se fija no implica que esos órganos jurisdiccionales especializados sean competentes para conocer de otros actos derivados de la reforma en materia de energía, sino exclusivamente de aquellos que incidan en la ordenación del mercado del gas natural.

"No es óbice a lo antedicho, lo ordenado en el Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el cual se establece que los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, conocerán del trámite, resolución y cumplimiento de las sentencias de los juicios de amparo en los que se señale como acto reclamado, entre otros, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo que establece el precio máximo de la gasolina, y el acuerdo que contiene el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos referida; lo anterior es así, porque éste se emitió por la promoción de una gran cantidad de demandas de amparo relacionadas con esos actos, lo que provocó una considerable carga de trabajo para los Juzgados de Distrito de la República Mexicana, pero no se estableció bajo la idea de que los actos reclamados involucraran la materia administrativa en general. Máxime que se debe tomar en cuenta que en la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, se fijaron reglas específicas para los

amparos que tratan de competencia económica y telecomunicaciones, como lo es, aquella sobre la procedencia del juicio y sobre la medida cautelar.

"En otras palabras, el Acuerdo General 2/2017 se emitió como una política judicial, cuyo objetivo es el de distribuir asuntos en atención al volumen de demandas de amparo en las que se reclamaron actos de autoridad relativos a la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. Por ello, el criterio que ahora fija esta Segunda Sala no implica que se deje de aplicar lo dispuesto por el Consejo de la Judicatura Federal en ese acuerdo general, es decir, éste sigue rigiendo, pero en la resolución de los juicios de amparo se debe tomar en cuenta que los actos reclamados se ubican en el derecho de la competencia económica. ..."

Sin desconocer que dichos criterios se refieren a la industria petrolera, se estiman aplicables en el asunto que nos ocupa, en su parte conducente, toda vez que de los mismos se extrae lo siguiente:

- La reforma constitucional en materia energética implica una transformación para delimitar las actividades del Estado Mexicano.
- La normativa derivada de esa reforma tiene por objeto crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo.
- Los actos reclamados en los juicios que dieron origen a las ejecutorias materia de las contradicciones, tienen por objeto buscar el equilibrio en los precios de las gasolinas y diésel para crear condiciones de libre competencia y concurrencia, lo que conlleva un impacto en el derecho de la competencia económica, razón por la cual la competencia para conocer de esos procesos recae en los órganos jurisdiccionales especializados.
- Si bien los actos reclamados no fueron emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica, ni se trata de actos relativos a la prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, lo cierto es que se trata de actos encaminados a lograr esa libre competencia y concurrencia.
- La libre competencia y concurrencia se traducen en políticas de competencia, cuyo objetivo es alcanzar precisamente ésta, sin que se reduzcan a la utilización de sólo ciertas reglas o leyes, sino que a toda una estrategia en búsqueda de ese fin, por lo que se requiere para su valoración de conocimien-

tos técnicos y especializados que en el rubro de competencia económica tienen los órganos jurisdiccionales especializados en esa materia.

- Según el contenido material de los actos reclamados, serán competentes los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, para conocer de las determinaciones que guardan relación con la competencia económica, independientemente del carácter formal de la autoridad administrativa que los haya emitido.

- Una de las formas de encontrar el equilibrio entre el poder dominante y una competencia efectiva de particulares, es con la regulación de los precios, de donde es clara una repercusión indirecta en el derecho de competencia económica, si se toma en cuenta la estrecha relación entre precios y competencia.

Con base en lo hasta aquí expuesto, como ya se adelantó, esta Segunda Sala considera que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los juicios de amparo promovidos contra actos, cuya finalidad sea normar tarifas de energía eléctrica, como es el caso del acuerdo identificado con el número A/058/2017, aprobado por la Comisión Reguladora de Energía el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, por el que se expide la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, que aplicaron a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; son los especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Ello es así, toda vez que dicho acuerdo es uno que establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación que se aplicarán a la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, lo cual tiene como finalidad transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, tal y como se asienta en el considerando decimocuarto del acuerdo en mención, resultando por tanto claro que impacta en el derecho de competencia económica.

De ese modo, el Acuerdo A/058/2017, en tanto que constituye una regulación de tarifas de energía eléctrica, forma parte de la normativa derivada del decreto de reforma constitucional en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, en virtud del cual nuestro sistema jurídico tuvo una gran transformación para delimitar las actividades en las que interviene el Estado, y para crear un modelo, que si

bien determina que en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, ello es sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de esa industria, como sucede con la generación y comercialización, servicios los cuales se prestan en un régimen de libre competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica.

Expuesto de otra forma, si bien el Estado es el encargado de la transmisión y distribución de energía eléctrica, se reconoce la participación de terceros en la cadena de valor de la industria eléctrica.

No es impedimento a la conclusión, el hecho de que el acto de que se trata no haya sido emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica, o que no se trate de uno enfocado a su principal función de prevención, investigación y combate de monopolios y prácticas monopólicas, entre otros, ya que forma parte de esa normativa que busca alcanzar la competencia en el sector energético eléctrico; y, por ende, a la luz del contenido material de ese acto, es que se define la competencia de los órganos jurisdiccionales especializados, con independencia de la autoridad administrativa que lo emitió.

El presente criterio no implica que esos órganos jurisdiccionales especializados sean competentes para conocer de otros actos derivados en materia de energía eléctrica, sino de aquellos que incidan en la regulación para el cálculo de tarifas eléctricas.

En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDERÍA CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017. La reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra actos encaminados a regular tarifas de energía

eléctrica, tal como ocurre con el Acuerdo Número A/058/2017 de la Comisión Reguladora de Energía aprobado el 23 de noviembre de 2017, por el que se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, aplicables a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo del 1 de diciembre de 2017 al 31 de diciembre de 2018, deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, porque establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación aplicables a dicha empresa productiva, lo que está orientado a transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, impactando en el derecho de competencia económica, ya que si bien en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgan concesiones, ello es sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de dicha industria, como sucede con la generación y comercialización, cuyos servicios, de conformidad con el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica, se prestan en un régimen de libre competencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala que ha quedado redactado en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados y al Pleno de Circuito referidos y la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo. 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.

**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 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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDÉ CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017.**

La reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra actos encaminados a regular tarifas de energía eléctrica, tal como ocurre con el Acuerdo Número A/058/2017 de la Comisión Reguladora de Energía aprobado el 23 de noviembre de 2017, por el que se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, así como las tarifas de operación, aplicables a la empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, Suministrador de Servicios Básicos, durante el periodo del 1 de diciembre de 2017 al 31 de diciembre de 2018, deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, porque establece la metodología para calcular las tarifas finales y de operación aplicables a dicha empresa productiva, lo que está orientado a transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, impactando en el derecho de competencia económica, ya que si bien en el servicio público de transmisión y distribución

de energía eléctrica no se otorgan concesiones, ello es sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de dicha industria, como sucede con la generación y comercialización, cuyos servicios, de conformidad con el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica, se prestan en un régimen de libre competencia.

## 2a./J. 123/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 447/2018. Entre las sustentadas por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto del Décimo Quinto Circuito, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo 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: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

### Tesis y criterios contendientes:

Tesis PC.XXXIII.CRT. J/16 A (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA EL ACUERDO A/058/2017 EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA.", aprobada por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de noviembre de 2018 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 1529; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2018, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2018, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2018, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2018, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2018, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 23/2018.

Tesis de jurisprudencia 123/2019 (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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 187/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIOS: OSCAR VÁZQUEZ MORENO Y FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.

### 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, quienes resolvieron el amparo directo \*\*\*\*\* , que contiene uno de los criterios en colisión.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar los antecedentes de los asuntos respectivos y las consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias que contienen los criterios materia de contradicción.

### **I. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.**

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\* , promovido por \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia de veintisiete de abril de dos mil dieciocho dictada por

la Sala Regional de Morelos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver el expediente \*\*\*\*\*.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. \*\*\*\*\* demandó ante la Sala Regional de Morelos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad del oficio \*\*\*\*\*; a través del cual el subdelegado de prestaciones de la Delegación Estatal en Morelos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante ISSSTE), le negó su pretensión de cuantificar correctamente el monto de su pensión y realizar los ajustes correspondientes en términos de lo ordenado por el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993. Asimismo, entre otras prestaciones más, demandó que se le *'...cubran las actualizaciones e intereses de diferencias actualizadas que se han generado en mi favor, desde la fecha de mi jubilación y hasta el día en que se cumpla con la ejecutoria que se pronuncie, tal como lo dispone el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como los dispositivos 17-A, 21, 22 y 22-A del código exactor federal...'*.

2. La Sala Regional del conocimiento dictó sentencia en la que –para lo que aquí interesa– declaró la validez de la resolución controvertida.

3. En contra de dicha determinación, \*\*\*\*\* promovió el amparo directo \*\*\*\*\*; que le correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito; mismo que en sesión de cinco de abril de dos mil diecinueve resolvió negar el amparo solicitado.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que atañe propiamente a la materia de la contradicción de tesis que nos ocupa, fueron las siguientes:

"... Son infundados los conceptos de violación resumidos en párrafos precedentes, puesto que las cantidades a devolver por concepto de diferencias en el pago de pensiones de jubilados del Instituto de Seguridad Social de que se trata, no deben actualizarse, en términos del Código Fiscal de la Federación.

"El artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, en su texto vigente al momento de la emisión de la sentencia reclamada –veintisiete de abril de dos mil dieciocho–, es del contenido siguiente: (se transcribe contenido)

"El precepto transcrito dispone, en lo de interés, que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, así como los mecanismos para hacerlo, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

"De lo anterior, deriva que la actualización, es una figura en materia fiscal, que tiene como fin el resarcir tanto al fisco como al contribuyente de la pérdida de poder adquisitivo que la moneda sufre con el transcurso del tiempo, tanto por la demora en el entero de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal.

"Además, el concepto de actualización de devoluciones que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación es de una naturaleza diversa a su derecho de incremento de la pensión, porque en aquella el contribuyente entregó al fisco una cantidad a la que tiene derecho le sea devuelta; mientras que en la pensión, cotizó y por haber cumplido con los requisitos legales se le otorgó una prestación social que no es una cantidad que le pueda generar un derecho mayor por resolución judicial, que solamente determina si se le han otorgado o no los incrementos respectivos.

"Por tanto, tal figura no puede ser aplicada en materia de pensiones, atento a que, no se encuentra prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ya que tanto el artículo 22 de la ley abrogada como de la vigente sólo se refiere a los casos en que las dependencias y entidades sujetas a los regímenes de dicha ley no enteren las cuotas, aportaciones y descuentos dentro del plazo establecido, se deberán pagar intereses (ley abrogada) o actualizaciones (ley vigente), pero no se refiere al supuesto de cuando el instituto asegurador no cubra de manera correcta el pago de las pensiones, mientras que el artículo 186 de la ley abrogada se refiere al plazo prescriptivo para el reclamo de las pensiones.

"De ahí que, no resultan aplicables al caso los criterios citados por la promovente del amparo que hacen referencia a leyes fiscales ya que como se estableció previamente, el otorgamiento de las pensiones no tiene su origen en las leyes fiscales.

"...

"En diverso aspecto, son infundados los planteamientos de la quejosa, pues si bien es verdad que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 170/2009, de la que derivó la

jurisprudencia 2a./J. 114/2009, de rubro: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.', estableció que las pensiones deben ser incrementadas y que no prescribe su derecho a reclamarlas, ello no implica que se le deba pagar 'actualización' por las diferencias que se lleguen a adeudar por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"En efecto, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, en su numeral 57, en su texto vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, aplicable a la quejosa, se refiere a un aumento en la cuantía de la pensión, al establecer que: '*...Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo...*'

"Pero ese aumento no es equivalente al concepto actualización que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

"Por otra parte, en la contradicción de tesis 170/2009, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, se estableció que:

*"... En corolario, la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones y de las jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se rige por la ley del indicado instituto y es imprescriptible, porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada..."*

"Pero esa parte de la ejecutoria no le otorga a la promovente un derecho a la actualización en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, pues lo que se analizó en la citada ejecutoria fue la prescripción del derecho a reclamar diferencias no así la actualización fiscal.

"Se comparte en lo conducente la tesis aislada emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con datos de localización, rubro y texto siguientes:

"PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. AL PAGO DE LAS DIFERENCIAS DE LA CUOTA DIARIA DE AQUÉLLAS, LE ES INAPLICABLE LA ACTUALIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.' (se transcribe contenido)

"Similar criterio al anterior se sostuvo por parte de este tribunal colegiado, al fallar los amparos directos administrativos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ...".

## **II. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.**

Le correspondió conocer de la revisión fiscal \*\*\*\*\*, promovida por el titular de la Unidad Jurídica de la Delegación Estatal Jalisco del ISSSTE, en contra de la sentencia de doce de mayo de dos mil diecisiete dictada por la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver el expediente \*\*\*\*\*.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. En cumplimiento de la sentencia emitida por la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver el juicio de nulidad \*\*\*\*\*, el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Delegación Estatal Jalisco del ISSSTE, emitió el oficio \*\*\*\*\*, a través del cual actualizó la cuota diaria pensionaria de \*\*\*\*\*.

2. Inconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* demandó ante las Salas Regionales de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad del oficio de referencia.

3. La Segunda Sala Regional de Occidente del referido Tribunal a la que correspondió el conocimiento del asunto dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución controvertida, a fin de que la autoridad administrativa emitiera una nueva en la que no solamente incrementara la cuota diaria pensionaria del promovente, sino además, para que al momento de hacerle entrega de la cantidad que al efecto resultare, ésta fuese actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

4. En contra de dicha determinación, el titular de la Unidad Jurídica de la Delegación Estatal Jalisco del ISSSTE promovió la revisión fiscal \*\*\*\*\*, que le correspondió conocer al aludido Tribunal Colegiado de Circuito, mismo que en sesión de dieciocho de enero de dos mil dieciocho la declaró fundada y revocó la sentencia impugnada.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, fueron las siguientes:

"... Los sintetizados motivos de queja son substancialmente fundados, puesto que las cantidades a devolver por concepto de diferencias en el pago de pensiones de jubilados del Instituto de Seguridad Social de que se trata, no deben actualizarse, ni calcularse los intereses, en términos del Código Fiscal de la Federación, como enseguida se pondrá de relieve.

"En efecto, el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, en su texto vigente al momento de la emisión de la sentencia reclamada doce de mayo de dos mil diecisiete, dispone: (se transcribe contenido)

"El precepto transcrito dispone *—en lo que interesa—*, que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, así como los mecanismos para hacerlo, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

"De lo anterior, deriva que la actualización es una figura en materia fiscal, que tiene como fin el resarcir tanto al fisco como al contribuyente de la pérdida de poder adquisitivo que la moneda sufre con el transcurso del tiempo, tanto por la demora en el entero de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal.

"Además, el concepto de actualización de devoluciones que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación es de una naturaleza diversa al derecho de incremento de la pensión, porque en aquella el contribuyente entregó al fisco una cantidad a la que tiene derecho le sea devuelta; mientras que en la pensión, cotizó y por haber cumplido con los requisitos legales se le otorgó una prestación social que no es una cantidad que le pueda generar un derecho mayor por resolución judicial, que solamente determina si se le han otorgado o no los incrementos respectivos.

"Por tanto, tal figura no puede ser aplicada en materia de pensiones, atento a que, no se encuentra prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ya que tanto el artículo 22 de la ley abrogada como de la vigente sólo se refiere a los casos en que las dependencias y entidades sujetas a los regímenes de dicha ley no enteren las cuotas, aportaciones y descuentos dentro del plazo establecido, en cuya hipótesis se deberán pagar intereses (ley abrogada) y/o actualizaciones (ley vigente), pero no se refiere al supuesto de cuando el instituto asegurador no cubra de manera correcta el pago de las pensiones, mientras que el artículo 186 de la ley abrogada se refiere al plazo prescriptivo para el reclamo de las pensiones.

"De ahí que, es incorrecto que la resolutora ordenara en el fallo que se revisa que el pago del monto por diferencias en la cuota diaria pensionaria del accionante, se actualiza conforme al numeral 17-A, del Código Fiscal Federal, pues el otorgamiento de las pensiones no tiene su origen en las leyes fiscales.

"Ahora, no pasa inadvertido que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 170/2009, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, de rubro: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.', estableció que las pensiones deben ser incrementadas y que no prescribe su derecho a reclamarlas, ello en modo alguno implica que se le deba pagar 'actualización' por las diferencias que se lleguen a adeudar por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Es así, porque la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, en su numeral 57, en su texto vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, aplicable al demandante en el juicio a que este toca se contrae, se refiere a un aumento en la cuantía de la pensión, al establecer que: '*...La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año...*'

"Pero ese aumento no es equivalente al concepto actualización que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

"Por otra parte, en la contradicción de tesis 170/2009, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, antedicha, se estableció que:

*"... En corolario, la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones y de las jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se rige por la ley del indicado instituto y es imprescriptible porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada..."*

"Pero esa parte de la ejecutoria no le otorga al promovente un derecho a la actualización en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, habida cuenta que lo analizado en la citada ejecutoria fue la prescripción del derecho a reclamar diferencias, no así la actualización fiscal.

"Por otro lado, como fundamento lo señala la autoridad recurrente, es improcedente el pago de las actualizaciones en términos del Código Fiscal de la Federación, porque no se está en el supuesto de una devolución de índole fiscal, ya que además, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no establece su pago conforme a dicho código en caso de que el instituto sea omiso en cubrir de manera correcta el pago de la pensión.

"Inclusive, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 277/2015, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en cuanto al tópico alusivo a que las situaciones acaecidas en materia de seguridad social son distintas a las generadas en el campo fiscal *—en lo que interesa—* sostuvo lo siguiente: (se transcribe contenido)

"Las anteriores razones, dieron vida jurídica a la jurisprudencia 2a./J. 3/2016 (10a.), publicada en la página 947, del Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2010990, que es del tenor literal siguiente:

"'PENSIÓN POR VIUDEZ. PROCEDENCIA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS DESCUENTOS REALIZADOS A AQUÉLLA CON FUNDAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 97/2012 (10a.) (\*).' (se transcribe contenido)

"Conforme a lo anterior, en la parte que interesa de la ejecutoria y jurisprudencia transcritas, es dable sostener que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que los temas referentes a la seguridad social *—entre los que se encuentra el pago de pensiones de los trabajadores—*, son distintos a aquéllos suscitados en materia fiscal, razón por la cual este cuerpo colegiado llega al convencimiento de que fue incorrecto que la Sala Regional del conocimiento en el fallo que se revisa, determinara que el pago de las diferencias de la cuota diaria pensionaria del demandante, se actualizara conforme lo dispone el arábigo 17-A, del Código Fiscal de la Federación.

"Por tanto, es claro que no puede considerarse que en términos del Código Fiscal de la Federación el pago de pensiones es una carga para el fisco federal y la existencia de diferencias en su pago es susceptible de actualización conforme a las prerrogativas contenidas en aquel cuerpo legal; de ahí lo fundado del argumento sometido a estudio ...".

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

Conoció del recurso de queja \*\*\*\*\* (en su anterior integración como Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito), así como de los diversos amparos directos \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

**a) Recurso de queja \*\*\*\*\*.** Los antecedentes que se desprenden de la ejecutoria relativa son, en síntesis, los siguientes:

1. El veintiuno de febrero de dos mil catorce, se otorgó un amparo a \*\*\*\*\* para el efecto de que las autoridades responsables delegado estatal y subdelegado de prestaciones, ambos del ISSSTE, dejaran insubsistente la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* y le reintegraran las cantidades descontadas a sus pensiones por jubilación y por viudez, por los conceptos 54 (cobro indebido de pensión) y 48 (compatibilidad de pensión artículo 51), ello al haber decretado la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley del ISSSTE, con base en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha sentencia causó ejecutoria el trece de marzo de dos mil catorce.

2. Ante la necesidad de precisar la cantidad que las responsables debían devolver a la quejosa, se tramitó un incidente innominado.

3. Mediante resolución interlocutoria de treinta y uno de agosto de dos mil quince, el Juez Federal cuantificó el monto a reintegrar a la promovente por concepto de descuento a sus pensiones de jubilación y viudez.

4. Contra esa determinación, la parte quejosa interpuso el recurso de queja \*\*\*\*\* al considerar que le causa agravio "*... al no restituirle, debidamente actualizadas, las cantidades que de manera inconstitucional le fueron descontadas de sus pensiones de viudez y jubilación...*".

5. En sesión de once de diciembre de dos mil quince, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió la resolución correspondiente declarando fundado el recurso de queja, al sostener, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"Con base en lo anterior, con fundamento en el numeral 103 de la Ley de Amparo, la responsable deberá reintegrar a la aquí recurrente la cantidad que resulte de los descuentos que realizó a las pensiones de la ahora recurrente \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* que se pagan por jubilación y viudez de los conceptos 48 y 54, realizados por motivo de la aplicación del precepto 51 de la

ley que lo rige, vigente hasta dos mil siete, declarado inconstitucional, tal como fue efecto de la ejecutoria de amparo que así lo determinó, desde el mes de agosto de dos mil doce, en que consta iniciaron, hasta el mes de noviembre de dos mil trece, en que consta cesaron; lo anterior, con base en los valores que la misma responsable allegó a los autos a través de constancias de percepciones y retenciones y de los propios recibos de pago que también obran en autos.

"Cantidades resultantes que deberán ser actualizadas en los términos que disponen los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación al traducirse las cantidades descontadas a los haberes pensionarios de la recurrente en un pago indebido al haberse fundado en un precepto declarado inconstitucional por un Juez de Distrito.

"Lo anterior encuentra sustento, por analogía, en la jurisprudencia de la Novena Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 170268, de rubro y texto siguientes.

"LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL)."

"...

"Criterio que se considera aplicable, pues si bien en el presente caso no se está en presencia de la inconstitucionalidad de un precepto legal propiamente tributario, lo cierto es que, por el efecto de la inconstitucionalidad decretada, que se traduce en la devolución de un pago indebido, el supuesto contenido en la tesis es general, al señalar que las devoluciones que se decreten con motivo de una resolución jurisdiccional a cargo del erario, deben estar actualizadas y sólo con ello se restituye verdaderamente al quejoso en el goce de sus derechos; al no haberlo así considerado el Juez Federal, produjo una resolución ilegal. ...".

**b) Amparo directo \*\*\*\*\*.** Los antecedentes del caso son los siguientes:

1. \*\*\*\*\* demandó ante la Sala Regional de Morelos del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la resolución

a través de la cual se le negó su pretensión de incrementar el monto de su pensión y, por tanto, las diferencias resultantes, de conformidad con lo previsto por el artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como el reintegro de las cantidades resultantes debidamente actualizadas y con intereses, en términos de los artículos 17-A, 21, 22 y 22-A del Código Fiscal de la Federación.

2. La Sala Regional del conocimiento dictó una primera sentencia en la que declaró la validez de la resolución controvertida, pero omitió pronunciarse sobre el tema de la actualización e intereses reclamados.

3. Contra esa decisión, la quejosa promovió juicio de amparo directo, en el cual, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito concedió el amparo para que se dejara insubsistente la resolución reclamada y se emitiera una nueva en la que se corrigiera el vicio de la falta de exhaustividad.

4. En cumplimiento a ello, la Sala responsable emitió una nueva resolución en la que consideró improcedente el pago de actualización e intereses reclamados.

5. Inconforme con ello, la quejosa promovió el amparo directo \*\*\*\*\* , que le correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, mismo que en sesión de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, resolvió conceder el amparo solicitado.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, son las siguientes:

"... El argumento es en esencia fundado, pues en efecto, este tribunal ha sostenido el criterio de que las cantidades a devolver por concepto de diferencias en el pago de pensiones de jubilados del instituto de seguridad social de que se trata, debe actualizarse y calcularse intereses, sí proceden, en términos del Código Fiscal de la Federación.

"En efecto, la integración de este tribunal, bajo su anterior denominación, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* , sostuvo el criterio de que las cantidades por concepto de diferencias en el pago de pensiones, derivados de la aplicación de un precepto declarado inconstitucional, o como en el caso, de la aplicación propia de la ley del propio Instituto de Seguridad de los Trabajadores del Estado, debe ser actualizada y ser pagada con intereses, de ser procedentes, en términos del Código Fiscal de la Federación.

"Lo anterior, toda vez que, contrario a lo que determinó la Sala responsable, el género de las pensiones, si bien es cierto no constituye una contribución o aprovechamiento, propiamente, sí se considera que entra en la categoría de devoluciones a cargo del fisco federal a que se refiere el numeral 17-A del Código Fiscal en comento.

"Esto es así, en virtud de que, el pago de una pensión por jubilación, se traduce en una prestación para los trabajadores al servicio del Estado, que integran el concepto de seguridad social, y en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se integra con aportaciones del trabajador y con aportaciones del Estado.

"Por su parte, artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, establece que las aportaciones de seguridad social integran el género de las contribuciones; esto es, tienen un carácter fiscal.

"Luego, al llegar el momento de traducir esas contribuciones del trabajador en una pensión para su jubilación, se convierten en una carga u obligación para el fisco o hacienda federal en favor del trabajador jubilado, para garantizar su subsistencia en sus años no productivos; esto es, el pago de pensión se traduce en una carga para el fisco federal, en virtud de que se nutrió con las aportaciones de las partes obligadas durante la vida productiva del trabajador.

"Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 56 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 establecer que el instituto hará el pago de las pensiones por cuenta y a cargo del Gobierno Federal, mediante los mecanismos de pago que determine la Secretaría de Hacienda.

"Así, si en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano administrativo federal con la atribución de recaudar, administrar y programar el gasto público, y si el pago de pensiones (y entiéndase las diferencias derivadas de su incorrecto pago), se realiza por cuenta y a cargo del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda, al ser dicha secretaría de despacho la que representa la figura del 'fisco', debe concluirse que el pago de diferencias en el pago de pensión de la quejosa es una devolución a cargo del fisco federal.

"Luego, si el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, establece que todo monto que deba devolver o restituir el fisco federal, debe estar actua-

lizado por el sólo transcurrir del tiempo, es incuestionable que en ese género de cantidades a devolver a cargo del fisco federal, se encuentran las diferencias de pensiones incorrectamente pagadas a lo largo del tiempo.

"La conclusión anterior, puede robustecerse en términos de la propia función de la actualización de cantidades a devolver, que consiste en compensar el efecto inflacionario para que corresponda el monto sujeto de devolución, con el valor actual al momento de realizarse.

"Esto es, a través del factor del índice de precios al consumidor, se calcula el efecto del fenómeno inflacionario en el valor del dinero, medible como capacidad adquisitiva. Así, si existe una cantidad a devolver a cargo del fisco federal al momento de devolverla, la capacidad adquisitiva de ese monto, no va a ser igual, sino menor; la actualización lo que hace es compensar la inflación, para que el monto a devolver corresponda con el valor adquisitivo de ese momento.

"Por ello, el propio artículo 17-A del Código Fiscal, establece que las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización.

"De esta manera, si las pensiones son una carga para el fisco federal, si existió algún motivo cualquiera por el que no se pagó correctamente, las cantidades que existan como diferencia deben ser actualizadas, de lo contrario, el trabajador jubilado perdería esa compensación en el valor adquisitivo del dinero que le debió ser pagado en otro tiempo y que no se hizo, lo que resultaría una transgresión a las disposiciones fiscales en comento y además, injusto.

"De esta manera, fue incorrecto que la responsable determinara la improcedencia de la pretensión de la parte actora, en análisis, pues, no obstante que en efecto, el pago de pensión no es una contribución, si es un monto a que está obligado devolver el fisco federal, por lo que entra en la categoría general a que alude el artículo 17-A del Código Fiscal, que no se limita sólo a la actualización de contribuciones ni aprovechamientos.

"Ahora, el pago de intereses es una consecuencia de la falta del pago de la devolución a cargo del fisco federal en los plazos establecidos en los propios artículos 22 y 22-A del Código Fiscal de la Federación.

"De esta manera, si se ha determinado que el pago de pensiones es una carga para el fisco federal y la existencia de diferencias en su pago es susceptible de devolución y por ende de actualización, no tendría lógica negar que le

son aplicables las reglas para el caso de que se genere algún interés por falta de devolución oportuna de los montos a que haya lugar, en los términos que establecen los artículos 22 y 22-A del Código Fiscal de la Federación.

"Sin que lo anterior implique, que proceda el pago de algún interés por la sola determinación de una cantidad por concepto de diferencias en el pago de pensión y su actualización; esto es, aplicar determinada tasa de interés sobre el monto que haya de liquidarse, sino sólo en los términos que establecen los aludidos numerales 22 y 22-A del Código Fiscal ...".

Cabe señalar que el anterior criterio fue reiterado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito en los amparos directos \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

**c) Amparo directo \*\*\*\*\***. Los antecedentes relevantes de este asunto son, esencialmente, los siguientes:

1. \*\*\*\*\* demandó ante la Sala Regional de Morelos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución negativa ficta recaída al escrito por el que solicitó, entre otras cuestiones, el pago completo de su pensión jubilatoria con los incrementos establecidos por el artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como las diferencias generadas a su favor con los intereses correspondientes en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor durante los ejercicios fiscales correspondientes.

2. La Sala Regional del conocimiento dictó una resolución en la que, por una parte, declaró la validez de la resolución controvertida por lo que respecta a la gratificación anual y al monto de la pensión; y, por otra, declaró su nulidad por cuanto hace al incremento anual de la cuota pensionaria.

3. Contra esa decisión, la quejosa promovió el amparo directo \*\*\*\*\* , mismo que fue resuelto en sesión de catorce de julio de dos mil diecisiete, en el sentido de conceder el amparo solicitado.

Las consideraciones de dicha ejecutoria, en lo que aquí interesa, son las siguientes:

"... (48) En otro orden de ideas, se estima fundado el concepto de violación quinto en el que la impetrante manifiesta que la Sala responsable omitió manifestarse respecto de la actualización de las diferencias pensionarias

desde el momento en que se otorgó la pensión y hasta el día en que se cumpla con la sentencia que se emita, en los términos que disponen los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación.

"(49) Lo anterior es así, toda vez que las cantidades resultantes que deban ser actualizadas en los términos que disponen los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación, al traducirse los aumentos anuales de la cuota pensionaria de la actora y las diferencias a las que tenga derecho la quejosa, en un pago indebido, por analogía, en lo sustentado por la jurisprudencia de la Novena Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 170268, de rubro y texto siguientes:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL)."

"...

"(50) Criterio que se considera aplicable, pues si bien en el presente caso no se está en presencia de la inconstitucionalidad de un precepto legal propiamente tributario, lo cierto es que, por el efecto de la sentencia combatida, que se traduce en la devolución de un pago indebido, el supuesto contenido en la tesis es general, al señalar que las devoluciones que se decreten con motivo de una resolución jurisdiccional a cargo del erario, deben estar actualizadas y sólo con ello se restituye verdaderamente al quejoso en el goce de sus derechos; por lo que al no haberlo considerado así la Sala responsable, produjo una resolución ilegal ...".

**d) Amparo directo \*\*\*\*\*.** Los antecedentes que se desprenden de la ejecutoria relativa son, en resumen, los siguientes:

1. \*\*\*\*\* demandó ante la Sala Regional de Morelos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad del oficio \*\*\*\*\* a través del cual el subdelegado de prestaciones de la Delegación Estatal en Morelos del ISSSTE, le negó su pretensión de cuantificar correctamente el monto de su pensión a realizar los ajustes correspondientes en términos de lo ordenado por el tercer párrafo del artículo 57 de la ley del referido instituto. En los conceptos de impugnación la actora adujo que las cantidades debían enterarse con el correspondiente incremento por concepto de actualización establecido en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

2. La Sala Regional del conocimiento resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada.

3. Contra esa decisión, la quejosa promovió el amparo directo \*\*\*\*\*  
mismo que fue resuelto en sesión de dos de febrero de dos mil dieciocho, en el sentido de conceder el amparo solicitado.

Las consideraciones de dicha ejecutoria, en lo que aquí interesa, son las siguientes:

"... (20) Por su parte, la quejosa sostiene que es equivocada esta apreciación y afirma que las sumas referidas sí son contribuciones, pues las aportaciones de seguridad social tienen tal carácter. Es decir, equipara la pensión que recibe como jubilada, a una aportación de seguridad social.

"(21) Esta apreciación es equivocada, en tanto que los pagos que los jubilados reciben por concepto de pensión, por parte de las instituciones de seguridad social, no tienen el carácter de contribuciones, como incorrectamente lo sostiene la quejosa.

"(22) En efecto, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

"(23) El mismo precepto añade que los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

"(24) Por su parte, el Código Fiscal de la Federación señala que las contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"(25) Por cuanto a los derechos, el referido artículo 2o. del ordenamiento legal en cita, señala que son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. Añade que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"(26) Finalmente, el Código Fiscal de la Federación establece que las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en Materia de Seguridad Social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"(27) De la definición citada en último lugar, se desprende que las aportaciones de seguridad social sí tienen el carácter de contribuciones, pero las pensiones que reciben los jubilados no son aportaciones de seguridad social.

"(28) Para explicar la afirmación anterior, es necesario tener en cuenta que de acuerdo con la definición legal, las aportaciones de seguridad social son una especie de las contribuciones establecidas en la ley; entre cuyas características está la relativa a los sujetos que están obligados a su pago, y que son:

"• Personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en Materia de Seguridad Social (patrones o patrones equiparados), o,

"• Personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"(29) Otra de sus características es que 'constituyen también una fuente directa que integra los recursos de los organismos públicos descentralizados encargados de proporcionar seguridad social'.

"(30) Son igualmente un crédito fiscal y por ende exigibles mediante el procedimiento económico-coactivo, que tienen derecho a percibir los organismos descentralizados a que se ha hecho referencia y constituyen un ingreso fiscal de la Federación, destinado al financiamiento de dichos organismos.

"(31) Como ejemplos de aportaciones de seguridad social, encontramos las cuotas obrero-patronales previstas en la Ley del Seguro Social, así como las aportaciones de vivienda en favor del INFONAVIT, regulados en la ley de dicho instituto.

"(32) De lo anterior, es válido concluir que las diferencias entre las aportaciones de seguridad social y las pensiones que reciben los jubilados, son las que se exponen en el siguiente cuadro:

"...

"(33) Del cuadro anterior, se advierte claramente que las pensiones que reciben los trabajadores jubilados (como la quejosa), no tienen las mismas características que las aportaciones de seguridad social, de ahí que es equivocada su afirmación en el sentido de que comparten la misma naturaleza tributaria.

"(34) En cambio, es fundada la apreciación de la quejosa en el sentido de que las cantidades que se le devuelvan como consecuencia de la nulidad del acto impugnado, deben ser actualizadas.

"(35) Lo anterior, aunque en este aspecto deba suplirse la queja deficiente en favor de la peticionaria de amparo. Ello, con fundamento en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, así como con apoyo en lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCV/2014 (10a.), de título y subtítulo: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS.'

"(36) Así, se aprecia que la Sala responsable actuó contra derecho al resolver lo relativo a la actualización de las cantidades que deben ser devueltas a la quejosa como consecuencia de la nulidad del acto impugnado.

"(37) Se sostiene este aserto, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando es procedente el pago de diferencias debe ser actualizado, como se evidencia con la parte conducente de la ejecutoria que emanó de la contradicción de tesis 249/2016-SS, la cual dispone lo siguiente:

*"... QUINTO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia es el que sustenta la presente resolución.*

*"Para dar respuesta al punto de contradicción deben tenerse presentes los lineamientos que esta Segunda Sala ha establecido a través de diversos criterios:*

*"Es importante destacar, que esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 48/2007-SS, sustentó el criterio en el sentido de que la acción para reclamar el derecho al otorgamiento inicial de una pensión es imprescriptible, fijando las siguientes bases:*

*"...*

"Asimismo, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis C.T. 62/2009, también con relación a la procedencia de la prescripción de la acción, para reclamar el pago de diferencias con motivo de incrementos a las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consideró que:

"...

"• Se concluyó en dicho criterio jurisprudencial que la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones y de las jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se rige por la ley del indicado instituto y que es imprescriptible porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada.

"Por otra parte, esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 340/2016, por unanimidad de votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil diecisiete, bajo esta ponencia, emitió criterio pendiente de publicar, en los términos siguientes:

"...

"Precisado lo anterior, y siguiendo los criterios sustentados por esta Segunda Sala, debe estimarse que cuando se reclama el pago de diferencias por el incremento de una pensión otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el reclamo y el pago de esas, seguirán los mismos lineamientos que para el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que ya fueron establecidos.

"Esto es, deberán aplicarse los criterios siguientes:

"...

"• La acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones a cargo del citado Instituto se regirá por su propia legislación y es imprescriptible, porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada.

"...

"(38) De la transcripción anterior, se desprende que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha reite-

rado el criterio en el sentido de que el pago de diferencias debe ser actualizado hasta el día que se pague el monto correcto ...'."

CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa el generar seguridad jurídica.

De diversos criterios de esta Suprema Corte podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es **esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>1</sup> y la tesis **P. XLVII/2009** de rubro: "CONTRADICCIÓN

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y cuyo texto es el siguiente: "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

DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>2</sup>

2. Es necesario que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

3. En los **ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**; ya sea

---

jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

<sup>2</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67 y cuyo texto es el siguiente: "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 previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas 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."

el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

5. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>3</sup>

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala considera –por principio– que en el caso **no existe** la contradicción de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* y los amparos directos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

Se afirma lo anterior, si se toma en consideración, según se pudo observar en párrafos que anteceden, que por cuanto hace al recurso de queja \*\*\*\*\* , el Tribunal Colegiado **sostuvo el criterio que** –por virtud del efecto de la inconstitucionalidad decretada por el Juez de Distrito del artículo 51, párrafo segundo, de la Ley del ISSSTE–, que limita la obtención de haberes en materia de seguridad social (pensiones jubilatoria y por viudez), **los descuentos efectuados a las pensiones de la quejosa** (por jubilación y vejez), **se traducen en un pago de lo indebido al haberse fundado en un precepto declarado inconstitucional, por lo cual, deben devolverse actualizadas en términos de los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación;** en tanto que en el amparo directo \*\*\*\*\* , sostuvo que **las diferencias de las cuotas pensionarias también se traducen en un pago indebido, por lo cual, las cantidades respectivas deben ser actualizadas en términos de los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación.**

<sup>3</sup> Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35 y cuyo texto 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."

De lo que se desprende que el criterio contenido en las referidas ejecutorias parten de una misma premisa consistente en que los descuentos a las pensiones fundados en un precepto declarado inconstitucional, así como las diferencias de las cuotas pensionarias se traducen en un **pago de lo indebido** y, por tanto, deben actualizarse de conformidad con los artículos 17-A y 22 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, los restantes tribunales contendientes, por una parte, únicamente analizaron si al pago de las diferencias de la cuota diaria pensionaria le es aplicable la actualización prevista en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, no así en relación con los descuentos realizados a las pensiones (por jubilación y vejez) con fundamento en el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley del ISSSTE, declarado inconstitucional y, por otra parte, dichos órganos tampoco se pronunciaron respecto a si los descuentos o diferencias en comento se traducen en un pago de lo indebido.

Luego, por lo que hace al criterio contenido en el amparo directo \*\*\*\*\*<sup>4</sup>, se advierte que el Tribunal Colegiado se limitó a sostener que el pago de diferencias (con motivo del incremento de las pensiones) debe ser actualizado, toda vez que **"la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias (249/2016 y 62/2009) ha reiterado el criterio en el sentido de que el pago de diferencias debe ser actualizado hasta el día que se pague el monto correcto."**

De lo que se sigue que el referido órgano colegiado únicamente hace referencia a que esta Segunda Sala ha sostenido reiteradamente que el pago de diferencias debe ser actualizado, por lo que, en todo caso, no sería posible atribuirle al Tribunal Colegiado de mérito el supuesto criterio contenido en esas "diversas ejecutorias".

Sirve de apoyo a la determinación anterior, por las razones que la informan, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/2010<sup>4</sup> que dice:

**"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONSTITUYE ÚNICAMENTE LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—**Conforme al artículo 197-A

---

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 130.

de la Ley de Amparo, uno de los requisitos de procedencia de la contradicción de tesis es que los criterios divergentes sean sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo, cuando uno de esos órganos jurisdiccionales se limita a aplicar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que con ésta se resuelven los argumentos esgrimidos por la parte interesada, sin agregar mayores razonamientos, no puede afirmarse que exista un criterio contradictorio con el del órgano jurisdiccional que sostiene otra opinión. En tales condiciones, al plantearse en realidad la oposición entre la tesis de un Tribunal Colegiado de Circuito y una jurisprudencia de la Suprema Corte, debe declararse improcedente la contradicción denunciada."

Por tanto, se concluye que no existe un punto de derecho en común respecto de lo analizado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, en el** recurso de queja \*\*\*\*\* y los amparos directos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y el resto de los órganos colegiados contendientes.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En cambio, esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, en relación con los restantes criterios sustentados por los Tribunales contendientes al ocuparse de resolver los asuntos de su conocimiento.

Ello es así, dado que como se pudo observar, en párrafos precedentes, los órganos colegiados contendientes al resolver los asuntos sometidos a su consideración, se enfrentaron a una misma problemática que se originó al analizar si el pago de las diferencias con motivo del incremento de las pensiones a cargo del ISSSTE, se debe actualizar en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Así, **el criterio sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que comparte el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, establece que la actualización prevista en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación no resulta aplicable al pago de las diferencias de la cuota diaria pensionaria,** lo cual se sostiene a partir de las consideraciones esenciales siguientes:

Que el concepto de actualización de devoluciones que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación es de una naturaleza diversa al derecho de incremento de la pensión, porque en aquélla el contribuyente entregó al fisco una cantidad a la que tiene derecho le sea devuelta; mientras que en

la pensión, cotizó y por haber cumplido con los requisitos legales se le otorgó una prestación social que no es una cantidad que le pueda generar un derecho mayor por resolución judicial, que solamente determina si se le han otorgado o no los incrementos respectivos.

Refieren que la actualización es una figura en materia fiscal, que tiene como fin resarcir tanto al fisco como al contribuyente de la pérdida de poder adquisitivo que la moneda sufre con el transcurso del tiempo, tanto por la demora en el entero de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal.

Por tanto, la figura de la actualización no puede ser aplicada en materia de pensiones, atento a que, no se encuentra prevista en la Ley del ISSSTE, ya que tanto el artículo 22 de la ley abrogada como de la vigente sólo se refiere a los casos en que las dependencias y entidades sujetas a los regímenes de dicha ley no enteren las cuotas, aportaciones y descuentos dentro del plazo establecido, en cuya hipótesis se deberán pagar intereses (ley abrogada) o actualizaciones (ley vigente), pero no se refiere al supuesto de cuando el instituto asegurador no cubra de manera correcta el pago de las pensiones, mientras que el artículo 186 de la ley abrogada se refiere al plazo prescriptivo para el reclamo de las pensiones.

Que si bien la Ley del ISSSTE en su numeral 57 se refiere a un aumento en la cuantía de la pensión, ese aumento no es equivalente al concepto actualización que regula el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Además, señalan que de las consideraciones de la ejecutoria de la contradicción de tesis 277/2015, así como de la jurisprudencia 2a./J. 3/2016 (10a.), que derivó de aquélla, cuyos títulos y subtítulos son: "PENSIÓN POR VIUDEZ. PROCEDENCIA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS DESCUENTOS REALIZADOS A AQUÉLLA CON FUNDAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 97/2012 (10a.) (\*)", se desprende que la Segunda Sala ha reconocido que los temas referentes a la seguridad social –entre los que se encuentra el pago de pensiones de los trabajadores–, son distintos a aquellos suscitados en materia fiscal, razón por la cual se reitera que el pago de las diferencias de la cuota diaria pensionaria, no deben actualizarse conforme a lo dispuesto en el arábigo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, sostuvo un criterio contrario**

**al considerar que las cantidades a devolver por concepto de diferencias en el pago de pensiones de jubilados del Instituto de Seguridad Social, deben actualizarse en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.**

Para arribar a tal conclusión señaló que el género de las pensiones, si bien es cierto no constituye una contribución o aprovechamiento, propiamente, sí se considera que entra en la categoría de devoluciones a cargo del fisco federal a que se refiere el numeral 17-A del Código Fiscal en comento.

Ello, en virtud de que el pago de una pensión por jubilación, se traduce en una prestación para los trabajadores al servicio del Estado, que integran el concepto de seguridad social y en términos de la ley del ISSSTE se conforma con aportaciones del trabajador y con aportaciones del Estado.

Por su parte, refirió que el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, establece que las aportaciones de seguridad social integran el género de las contribuciones, por lo que tienen un carácter fiscal.

Luego, al llegar el momento de traducir esas contribuciones del trabajador en una pensión para su jubilación, se convierten en una carga u obligación para el fisco en favor del trabajador jubilado, en virtud de que se nutrió con las aportaciones de las partes obligadas durante la vida productiva del trabajador.

Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 56 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 ISSSTE, al establecer que el instituto hará el pago de las pensiones por cuenta y a cargo del Gobierno Federal, mediante los mecanismos de pago que determine la Secretaría de Hacienda.

Asimismo, mencionó que si en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano administrativo federal con la atribución de recaudar, administrar y programar el gasto público, y si el pago de pensiones (y entiéndase las diferencias derivadas de su incorrecto pago), se realiza por cuenta y a cargo del gobierno federal a través de dicha secretaría, que representa la figura del "fisco", debe concluirse que el pago de diferencias en el pago de pensión es una devolución a cargo del fisco federal.

De ahí que, concluyó que si el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, establece que todo monto que deba devolver o restituir el fisco federal, debe estar actualizado por el solo transcurrir del tiempo, es incuestionable que en ese género de cantidades a devolver a cargo del fisco federal, se encuentran las diferencias de pensiones incorrectamente pagadas a lo largo del tiempo.

En ese orden de ideas, a juicio de esta Segunda Sala el punto de contradicción estriba en determinar si cuando el ISSSTE omite aplicar los incrementos a las pensiones a que se refiere el artículo 57 de su ley –legislaciones vigentes hasta el 4 de enero de 1993, así como la vigente hasta el 31 de marzo de 2007–, las diferencias que deriven de ellos debe entregarlas debidamente actualizadas.

Sin que sea óbice que sólo el asunto del que tuvo conocimiento el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito involucrara el incremento de la pensión **conforme al supuesto normativo** previsto en el artículo 51 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007; mientras que los asuntos de los restantes Tribunales Colegiados contendientes se referían al establecido en el mismo numeral pero de la legislación vigente hasta el 4 de enero de 1993.

Es así, habida cuenta que aun cuando dichas legislaciones prevén el incremento de las pensiones conforme a un referente legal distinto –la primera, conforme al aumento de los sueldos básicos de los trabajadores en activo y, la segunda, de acuerdo al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor–; lo cierto es, que la problemática que abordaron no radicó en torno a definir alguna cuestión sobre **el incremento** de la pensión, en sí mismo, sino a determinar si las diferencias derivadas de los incrementos de las pensiones a cargo del instituto, que no fueron aplicadas en su momento, deben pagarse actualizadas en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, tampoco es obstáculo que al resolver las contradicciones de tesis 62/2009 y 249/2016, esta Segunda Sala hubiere establecido que la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones es imprescriptible, porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión **actualizada**.

Ello es así, ya que los temas abordados en dichos asuntos consistieron en determinar, por lo que ve a la ejecutoria 249/2016: **"si la acción para reclamar el pago de diferencias por concepto de pensiones y jubilaciones**

**otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o el Instituto Mexicano del Seguro Social, es imprescriptible";** mientras que en la diversa 62/2009, el tema radicó en torno a dilucidar: **"Si la prescripción del derecho de reclamar las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contemplada en el artículo 186 de la ley que lo rige, se interrumpe si aquél omite notificar, cuando menos con seis meses de anticipación, la fecha en que fenezca tal plazo."**

De ahí que, contrario a lo que resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito al fallar el amparo directo \*\*\*\*\*, no puede sostenerse que en las mencionadas contradicciones de tesis 62/2009 y 249/2016 se hubiere abordado el análisis de la aplicabilidad de la figura de la actualización que prevé el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, a las diferencias derivadas de los incrementos de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es en el sentido de que cuando el ISSSTE omite aplicar los incrementos a las pensiones a su cargo, de conformidad con el artículo 57 de la ley del instituto, las diferencias derivadas debe enterarlas actualizadas.

En principio, es conveniente destacar que de los antecedentes de los asuntos que participan en la contradicción de tesis, se advierte que en los juicios contenciosos de origen, los promoventes reclamaron el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a que se refiere el artículo 57 de la ley del instituto vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como la vigente hasta 31 de marzo de 2007; pensiones que, dicho sea de paso, ya venían recibiendo con motivo de la vigencia de dichas legislaciones.

En esa virtud, el criterio que se sustenta en la presente contradicción de tesis se refiere únicamente a las pensiones otorgadas conforme al antiguo régimen del ISSSTE conocido como de reparto o de beneficios definidos, que se encuentran a cargo del Gobierno Federal,<sup>5</sup> mas no a las pensiones deriva-

---

<sup>5</sup> Al respecto, los artículos Décimo Segundo y Décimo Octavo Transitorios de la Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, establecen lo siguiente:

das del sistema actual de cuentas individuales implementado en la ley del instituto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, que son administradas por el PENSIONISSSTE o una administradora elegida por el trabajador.

Ahora bien, para estar en condiciones de resolver la problemática jurídica que nos ocupa es necesario tener presente que el artículo 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, establece, en lo que interesa, lo siguiente:

**"Artículo 57.** La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

"Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta ley.

**"Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. ..."**

Por su parte, el propio numeral 57 de la ley del referido instituto vigente hasta el 31 de marzo de 2007, dispone, en lo conducente que:

**"Artículo 57.** La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo

---

**"Décimo segundo.** Estarán a cargo del Gobierno Federal las Pensiones que se otorguen a los Trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo décimo transitorio, así como el costo de su administración.

"El Gobierno Federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que en ningún caso afectarán a los trabajadores.

"El instituto transferirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los recursos a que se refiere el artículo anterior, en los términos que se convengan."

**"Décimo octavo.** Los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que, a la entrada en vigor de esta ley, gocen de los beneficios que les otorga la ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento."

regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

"Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta ley.

**"La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año. ..."**

Por su parte, el artículo 9, fracción V, del estatuto orgánico del citado instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2019, dispone:

**"Artículo 9.** La Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales tiene la función de administrar, determinar y otorgar las prestaciones económicas, sociales, turísticas, culturales y deportivas que establece la ley, así como de diseñar, establecer, ejecutar, vigilar y mejorar de forma continua, con los recursos disponibles, las políticas públicas, los programas y las acciones que se realicen para dicho fin en todo el territorio nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables. Es responsable de la oportuna atención a los trabajadores y derechohabientes en los ámbitos de su competencia en las entidades federativas.

**"La Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales tiene las atribuciones siguientes:**

**"En materia de pensiones:**

"...

**"V. Mantener actualizada la nómina pensionaria otorgada al amparo de la ley, cuyo pago corresponda al Gobierno Federal; aplicar los incrementos periódicos de la misma, y el pago de gastos de funeral de los pensionistas, así como autorizar los pagos respectivos con base en el último sueldo básico, en función del porcentaje conforme a la ley y demás disposiciones aplicables; ..."**

De los numerales reproducidos en primer y segundo lugar, se desprende, respectivamente, que quienes se pensionaron antes del 4 de enero de

1993, adquirieron el derecho al incremento de su pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentarían los sueldos básicos de los trabajadores en activo; mientras que aquellos que se pensionaron antes del 31 de marzo de 2007, tienen el derecho a que su pensión aumente anualmente, pero de acuerdo al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

En tanto que el último precepto legal dispone que es atribución del Instituto, a través de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, mantener actualizada la nómina pensionaria, cuyo pago corresponda al Gobierno Federal, y aplicar los incrementos periódicos de dichas pensiones.

Lo que permite sostener que es obligación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realizar los incrementos de las pensiones, tal como lo determinó esta Segunda Sala en la jurisprudencia siguiente:

"PENSIÓN DEL ISSSTE. CARGA DE LA PRUEBA DE SUS INCREMENTOS EN EL JUICIO DE NULIDAD.—Acorde con el sistema de distribución de cargas probatorias que rige en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 40 y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si el actor expone un hecho positivo como apoyo de su pretensión jurídica debe probarlo, pero la autoridad tiene la carga de acreditar los hechos en que sustenta su resolución, cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. De esta manera, si en el juicio de nulidad la parte actora sustenta su pretensión (nulidad de resolución expresa o negativa ficta), en el hecho de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no ha efectuado los incrementos a las pensiones al mismo tiempo y en la misma proporción que a los salarios de los trabajadores en activo, y el Instituto demandado afirma, en la resolución expresa que da respuesta a la solicitud o en la contestación a la demanda en el juicio de nulidad en que se impugna la negativa ficta, que ha realizado los incrementos correctamente y de acuerdo con el sistema vigente hasta el 4 de enero de 1993, es inconcuso que debe probar los hechos en que motiva el contenido de la resolución expresa o de la que motivó la negativa ficta, específicamente que ha calculado y pagado los incrementos a la pensión jubilatoria correctamente, con apoyo en el artículo 57 de la ley que rigió al citado Instituto hasta la fecha referida, justamente porque en el juicio de nulidad el pensionado actor ha negado que haya sido así, lo que representa una negativa lisa y llana; además, porque **es obligación del**

**Instituto realizar los incrementos a las pensiones**, lo que debe justificar debidamente.<sup>6</sup>

Bajo tal contexto, es inconcuso que le corresponde al instituto dar cumplimiento a la normativa en comento y efectuar los incrementos de las pensiones, cuando aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo –para quienes se pensionaron antes del 4 de enero de 1993– y cada año, conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero –para quienes se pensionaron antes del 31 de marzo de 2007–, sin que para ello sea necesario que previamente lo solicite el pensionado.

Por otra parte, cabe señalar que al resolver el amparo en revisión 220/2008, el Pleno de este Alto Tribunal analizó la naturaleza del Índice Nacional de Precios al Consumidor y al efecto precisó, esencialmente, lo siguiente:

- La inflación es un fenómeno económico que consiste en el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios que se expenden en una economía.

- Entre los efectos negativos que ocasiona dicho fenómeno, se encuentra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

- El Índice Nacional de Precios al Consumidor, es el instrumento estadístico que permite medir el fenómeno de la inflación en un determinado periodo, a partir del cual el Banco de México diseña la política monetaria orientada a mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Así, el estado de las cosas, cuando el instituto omite efectuar el incremento ordenado en el artículo 57 de la legislación de seguridad social en comento y el pensionado reclama (ya sea ante el propio instituto o con posterioridad en juicio contencioso) tanto los incrementos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado instituto quedará constreñido a entregar **las diferencias debidamente actualizadas**, pues sólo de esta manera puede entenderse cumplida la previsión legal contenida en el aludido numeral 57.

En efecto, según se pudo observar, el fenómeno denominado inflación ocasiona la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y, en esa medida, si el

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia administrativa, tesis 2a./J. 93/2013 (10a.), página 945.

ISSSTE no efectúa los incrementos a las pensiones que le impone el referido artículo 57 de la ley del instituto, en la misma proporción que aumentan los salarios de los trabajadores en activo o conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, según corresponda a cada caso; es inconcuso que ello conlleva a que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

De ahí que cuando el instituto entregue diferencias por concepto de aumentos a la pensión que no hubiere aplicado oportunamente, tales diferencias debe enterarlas a valor actual, habida cuenta que no se advierte razón para que deje de cumplir con su obligación legal, máxime si se atiende a que tanto la pensión como sus incrementos y las diferencias que resultan de estos, tienen la función esencial de garantizar la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios, como se observa de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009,<sup>7</sup> que es del tenor siguiente:

"PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.—Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es imprescriptible **el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios**. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, **porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.**"

Bajo tal contexto, si bien es verdad la Ley del ISSSTE vigente hasta el 4 de enero de 1993, así como la vigente hasta el 31 de marzo de 2007, no contemplan la figura de la actualización, lo cierto es que, como se precisó, el Tribunal Pleno ha establecido que para actualizar el valor de un bien o de una

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, Materia Administrativa, página 644.

operación que ha variado por el transcurso del tiempo y el cambio de precios en el país, es factible utilizar como referente el Índice Nacional de Precios al Consumidor, tal como se advierte de la tesis P. XXVII/2003,<sup>8</sup> cuyos rubro y texto dicen:

"SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO SU CUMPLIMIENTO CONLLEVE LA OBLIGACIÓN DE PAGAR EL VALOR DE UN BIEN INMUEBLE, EL MONTO A CUBRIR SERÁ EL QUE RESULTE DE ACTUALIZAR EL VALOR QUE TENÍA, DESDE EL MOMENTO EN QUE SE REALIZÓ EL ACTO RECLAMADO HASTA LA FECHA EN QUE SE EFECTÚE EL PAGO, CONFORME AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.—De conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, cuando se trata de actos de carácter positivo, la sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al gobernado en el pleno goce de sus garantías violadas, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, por lo que en el supuesto de que el cumplimiento del fallo protector conlleve la obligación de pagar al quejoso el valor del bien inmueble materia de la litis, la cantidad de dinero que las autoridades responsables deberán pagar será la que resulte de actualizar el valor que tenía el referido bien, desde el momento en que se realizó el acto declarado inconstitucional hasta la fecha en que se efectúe el pago correspondiente, ya que la restitución al quejoso en el pleno goce de sus garantías individuales violadas lleva implícito el deber de actualizar ese valor, para que el monto resultante tenga un poder adquisitivo análogo al que tenía en la época en que se emitió el acto reclamado. Ahora bien, ante la falta de norma expresa que establezca la forma en que debe actualizarse el monto de las obligaciones monetarias que deben cubrirse en cumplimiento de una ejecutoria de amparo debe aplicarse, por identidad de razón, el mecanismo de actualización que prevé el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, conforme al cual, para determinar el valor de un bien o de una operación que ha variado por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país en un periodo determinado, se utilizará el factor de actualización que se obtiene de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo, en el entendido de que para conocer el valor de las obligaciones contraídas con anterioridad al 1o. de enero de 1993, es necesario convertir su monto a pesos actuales, considerando para ello que un peso actual equivale a mil pesos de los anteriores, ya

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis aislada, Tomo XVIII, diciembre de 2003, materia común, página 19.

que de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1992, por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, la nueva unidad monetaria equivale a mil de la unidad anterior."

Por tanto, es dable concluir que el importe de las diferencias de los incrementos a las pensiones que hubiere omitido aplicar el ISSSTE, deberá actualizarlas conforme al procedimiento que prevé el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, con la finalidad de entregarlas con un valor análogo al que tenían al momento en que debió cumplir con tal obligación.

Sin que obste a lo anterior que el referido precepto legal se encuentre inmerso en una legislación de naturaleza fiscal, habida cuenta que, lo relevante, es que esa norma contiene un principio de actualización para determinar el valor de un bien o de una operación que ha variado por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país en un periodo determinado, lo que denota que su aplicabilidad no es exclusiva del ámbito fiscal.

SÉPTIMO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS. De acuerdo con el marco normativo que rige las pensiones otorgadas conforme al antiguo régimen conocido como de reparto o de beneficios definidos, corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado efectuar los incrementos de las pensiones que prevé el artículo 57 de su legislación vigente hasta el 4 de enero de 1993, esto es, cuando aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en tanto que en términos de la legislación en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, tal aumento debe aplicarlo anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del 1 de enero de cada año; sin que, por tanto, sea necesario que previamente lo solicite el pensionado. De ahí que cuando el instituto omite dar cumplimiento a la normativa en comento y el pensionado reclama (ya sea ante el propio Instituto o con posterioridad en el juicio contencioso) tanto los incrementos omitidos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualiza-

das, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, habida cuenta que la inobservancia de la ley por parte de esa dependencia conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada en relación con los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* y los amparos directos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada en relación con los restantes criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en contra del sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así 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), Eduardo Medina Mora I. y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

**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 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 aisladas de títulos y subtítulos: "PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. AL PAGO DE LAS DIFERENCIAS DE LA CUOTA DIARIA DE AQUÉLLAS, LE ES INAPLICABLE LA ACTUALIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN." y "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas con las claves III.7o.A.25 A (10a.) y 2a. XCV/2014 (10a.), en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de abril de 2018 a las 10:24 horas y del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 53, Tomo III, abril de 2018, página 2263 y 11, Tomo I, octubre de 2014, página 1106, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL)." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave 2a./J. 13/2008, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 592.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.** De acuerdo con el marco normativo que rige las pensiones otorgadas conforme al antiguo régimen conocido como de reparto o de beneficios definidos, corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado efectuar los incrementos de las pensiones que prevé el artículo 57 de su legislación vigente hasta el 4 de enero de 1993, esto es, cuando aumentan los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en tanto que en términos de la legislación en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, tal aumento debe aplicarlo anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del 1 de enero de cada año; sin que, por tanto, sea necesario que previa-

mente lo solicite el pensionado. De ahí que cuando el Instituto omita dar cumplimiento a la normativa en comento y el pensionado reclama (ya sea ante el propio Instituto o con posterioridad en el juicio contencioso) tanto los incrementos omitidos como las diferencias que de ellos deriven, en caso de resultar procedente dicho reclamo, el mencionado Instituto quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas, conforme al procedimiento que establece el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, habida cuenta que la inobservancia de la ley por parte de esa dependencia conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho a ello y conforme a la realidad económica existente.

## 2a./J. 135/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 187/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 5 de septiembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: José Fernando Franco González Salas. En relación con el criterio contenido en esta tesis votó en contra José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Oscar Vázquez Moreno y Fabián Gutiérrez Sánchez.

### Tesis y criterios contendientes:

Tesis III.7o.A.25 A (10a.), de título y subtítulo: "PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. AL PAGO DE LAS DIFERENCIAS DE LA CUOTA DIARIA DE AQUÉLLAS, LE ES INAPLICABLE LA ACTUALIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de abril de 2018 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2263, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 385/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 672/2016, 47/2017, 222/2017, 227/2017 y 296/2017.

Tesis de jurisprudencia 135/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA POR VICIOS FORMALES EN SU PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 88/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y CUARTO, OCTAVO, DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO OCTAVO Y DÉCIMO NOVENO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE AGOSTO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

### **2. Presupuestos procesales**

**6. 2.1. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, 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 diferente Circuito, en un tema competencia de esta Segunda Sala; además, se considera que resulta innecesaria la intervención del Pleno.

**7. 2.2. Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en 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, toda vez que la formuló la Magistrada presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, a partir de las resoluciones de los recursos de revisión fiscal 181/2018 y 183/2018 en las que se denunció la posible contradicción de tesis.

### **3. Criterios contendientes**

8. Los **elementos fácticos y jurídicos** que fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción son:

## **a. Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**

### **1) Revisión fiscal 181/2018 y 183/2018**

9. En estos casos, ambos promoventes de los juicios de origen demandaron la nulidad de las resoluciones contenidas en los expedientes administrativos PFC.C.B.1.10/005809-2017 y PFC.C.B.1.10/005803-2017 emitidas por el director de procedimientos de la Dirección General de Verificación de Combustibles de la Subprocuraduría de Verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor, en las que se les impusieron unas multas de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos, 00/100 M.N.) y de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos, 00/100 M.N.), respectivamente; así como la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación", publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil doce, ordenamiento en el que se fundamentaban las multas impugnadas.

10. La Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa conoció de ambos asuntos –de forma independiente– y al pronunciar las sentencias respectivas declaró la nulidad tanto de la resolución emitida en el expediente PFC.C.B.1.10/005809-2017, como de la correspondiente al expediente PFC.C.B.1.10/005803-2017. Lo anterior, ya que en la orden de verificación extraordinaria que les precedió, se invocó la NOM-005-SCFI-2011, la cual tuvo un indebido proceso de creación, pues no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento que establece la normatividad aplicable en la primera sesión ordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio de veinticuatro de febrero de dos mil once, así como tampoco en la primera sesión extraordinaria del mismo Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio, la cual se llevó a cabo el veintisiete de enero de dos mil doce.

11. Al declararse ilegal la NOM-005-SCFI-2011 también se tuvo como ilegales las resoluciones originalmente impugnadas por ser fruto de un acto viciado.

12. Inconforme con estas resoluciones, la Secretaría de Economía interpuso los recursos de revisión fiscal, que fueron radicados bajo los números 181/2018 y 183/2018 ante el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.

13. En ambos casos este tribunal resolvió, en principio, que los recursos eran procedentes, dado que en la especie se actualizaba la causa de procedencia prevista en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al tratarse de asuntos de importancia y trascendencia.

14. Sobre este tema señaló que el fallo de nulidad decretado en las sentencias recurridas deriva de un pronunciamiento que se vincula con el fondo de la controversia planteada, pues atendiendo a lo resuelto en aquéllas, se reconoce a favor de los demandantes un derecho (ya que expresamente la Sala Administrativa precisa que a cada actor no se le puede aplicar la norma oficial mexicana que se declaró ilegal en la citada determinación jurisdiccional, lo que implica que no se le pueden exigir las obligaciones consignadas en ella, y además, que la citada disposición no puede servir como fundamento para emitir alguna resolución en su contra, ni siquiera si pretende sancionársele) y, por ende, se exige una obligación a cargo de las autoridades demandadas (pues se conmina a éstas a que sustraigan de la esfera jurídica de los demandantes, la aplicación de la aludida norma oficial mexicana controvertida), de manera que en los casos que se analizan, el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sí se satisface, lo que torna procedentes los medios de defensa instados.

15. Por tales motivos, consideró que estos asuntos revisten las características de importancia y trascendencia para efectos de la procedencia del recurso de revisión, pues el tema a debate lo constituye la inaplicación a favor del demandante en la instancia ordinaria de una norma oficial mexicana, con la que precisamente se pretende regular los instrumentos, los sistemas para la medición, los métodos de prueba y de verificación que se relacionan con el despacho de combustibles líquidos y gasolinas, tópicos que representan un tema de gran interés para la colectividad por las consecuencias de índole grave que pueden generarse con su incumplimiento, desacato o inaplicación.

16. Este Tribunal Colegiado reconoció de forma expresa que existen diversos Tribunales Colegiados, que estiman que una decisión jurisdiccional como la que se impugna en la instancia en que se actúa, concretamente, en la parte relativa a la anulación de determinado acto administrativo por la previa declaratoria de ilegalidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 (que también fue controvertida en el juicio contencioso administrativo de origen), no es impugnabile a través del recurso de revisión que prevé el ordinal 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que dicho pronunciamiento tiene que ver con aspectos formales (vicios del procedimiento de emisión de la norma oficial mexicana) y no de fondo.

17. Al no compartir dicho criterio y determinar la procedencia del recurso, ordenó remitir las actuaciones correspondientes a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que resuelva sobre la posible contradicción de criterios, entre los adoptados por este órgano jurisdiccional en las ejecutorias en comento y los diversos que han sostenido los Tribunales Colegiados Cuarto, Octavo, Decimosexto, Decimoctavo y Decimonoveno, todos ellos especializados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

18. Al resolver el fondo de los asuntos, en ambos casos se declararon fundados los motivos de disenso en los que la Secretaría de Economía, de forma casi idéntica, denuncia la omisión, atribuible a la Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de examinar diversos argumentos de defensa y excepciones que fueron planteados por la autoridad, ahora recurrente, al dar contestación a las demandas interpuestas por las partes demandantes y, por ende, suficientes para revocar las sentencias recurridas.

19. Lo anterior debido a que, a juicio del Tribunal Colegiado, la Sala Regional del Pacífico dejó de atender los argumentos expuestos por la autoridad recurrente al contestar las demandas instadas por las empresas, los cuales tuvieron por objeto evidenciar la legalidad del proceso de creación de la NOM-005-SCFI-2011.

20. En este sentido, consideró que se vulneró el derecho de las partes a obtener el pronunciamiento de una resolución congruente y exhaustiva que resolviera efectivamente la litis sujeta a debate, siendo ésta una de las formalidades esenciales del procedimiento seguido ante los Tribunales Contenciosos Administrativos.

21. Consecuentemente, revocó las resoluciones recurridas y reenvió los asuntos a la Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que, atendiendo a los planteamientos formulados por las partes contendientes, incluyendo los argumentos de defensa y las excepciones que formuló la autoridad, con vista de las pruebas y constancias que obran en los sumarios de origen, resuelva lo que en derecho estime procedente, lo cual deberá hacer la Sala Administrativa con plenitud de jurisdicción.

## **b. Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito**

### **1) Cuarto Tribunal Colegiado (revisión fiscal 280/2015)**

22. En este caso, la actora demandó la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para me-

dición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación", publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil doce, emitida por el director general de Normas y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio; así como, la emisión de la resolución administrativa de once de octubre de dos mil trece, en el expediente PFC.C.B.1.01/006048-2013, en la que el director general de Verificación de Combustibles de la Procuraduría Federal del Consumidor, le impuso una multa por el monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos, 00/100 M.N.), por infracciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

23. La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinó en la parte que interesa, respecto a la NOM-005-SCFI-2011, que durante la sesión celebrada con motivo a la creación de dichas disposiciones generales, no existió el quórum necesario para que el organismo regulador pudiera adoptar decisiones válidamente y, por tanto, declaró la nulidad lisa y llana de esos actos.

24. Inconforme con esta resolución la Secretaría de Economía interpuso el recurso de revisión fiscal, el cual fue radicado bajo el número 280/2015 ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

25. El Tribunal Colegiado consideró que la Sala del conocimiento anuló todos los actos controvertidos ocupándose de un tema estrictamente formal, pues sólo se analizó la satisfacción de los requisitos que debe cubrir el proceso de creación de la norma oficial para ser válido; tan es así que de manera expresa determinó que existía un vicio de fundamentación.

26. En este sentido, quedó evidenciado que no fue tema de examen si la materia sobre la que versan las disposiciones administrativas fue legalmente regulada; por el contrario, la Sala ni siquiera verificó el contenido de esos instrumentos normativos, pues el quórum de las comisiones reguladoras únicamente constituye uno de los aspectos formales que debían ser observados para su implementación.

27. En ese contexto, si la Sala responsable decidió sobre un aspecto formal, y no material de la resolución impugnada, de conformidad con las tesis jurisprudenciales 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, el tribunal concluyó que el recurso de revisión era improcedente y, por tanto, debía desecharse.

## 2) Octavo Tribunal Colegiado (revisión fiscal 391/2015)

28. En este asunto, la Secretaría de Economía interpuso recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio contencioso administrativo 3376/14-EAR-01-10, en la que la Sala responsable declaró la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación".

29. La Sala responsable estimó que resultaban ilegales tanto la Primera Sesión Ordinaria, como la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio, por existir vicios en la integración del quorum correspondiente. En consecuencia, no se le podía otorgar validez a los actos aprobados en las mismas, como en el caso fue la aprobación del proyecto de la NOM-005-SCFI-2011, así como la respuesta a los comentarios expresados por los interesados en relación con dicho proyecto.

30. La Sala determinó que al no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, la norma oficial mexicana impugnada resultaba ser fruto de un acto viciado de origen, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procedía declarar su nulidad lisa y llana.

31. En ese contexto, la revisión fiscal fue declarada improcedente, en términos de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los casos en que este recurso es interpuesto contra las sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, aplicable al caso en concreto al haberse declarado la nulidad de la NOM-005-SCFI-2011, por una cuestión de índole formal, como lo es la relativa a los vicios para su aprobación, con motivo del quorum legal que debía satisfacerse.

32. Este tribunal reiteró que en este caso no se estudió la cuestión planteada, ni se declaró un derecho sustantivo ni la inexigibilidad de una obligación, dado que la nulidad derivó de un vicio formal como lo es la relativa a los vicios para la aprobación la NOM-005-SCFI-2011.

33. Por tales motivos, contrariamente a lo que señala la autoridad recurrente, no podrían colmarse los requisitos de importancia y trascendencia, dado que ello acontece cuando la nulidad se declara por una cuestión de fondo. Con-

secuentemente, se desechó por improcedente el recurso de revisión fiscal interpuesto por la Secretaría de Economía.

### **3) Décimo Sexto Tribunal Colegiado (revisión fiscal 462/2014)**

34. En este caso, la promovente del juicio de origen demandó únicamente la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación", expedida el tres de febrero de dos mil doce, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil doce.

35. La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sentencia declaró la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011, toda vez que tanto la Primera Sesión Ordinaria, como la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio, de fechas veinticuatro de febrero de dos mil once y veintisiete de enero de dos mil doce, respectivamente, en las que se aprobó la norma citada resultaron ilegales al no haberse integrado el quorum necesario para llevarse a cabo, por lo que al no haberse respetado las formalidades esenciales del procedimiento, la norma impugnada resultó ser fruto de un acto viciado de origen.

36. Inconforme con esta resolución, la Secretaría de Economía interpuso el recurso de revisión fiscal, el cual fue radicado bajo el número 462/2014 ante el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

37. Este tribunal consideró que el recurso interpuesto era improcedente debido a que las argumentaciones de la autoridad recurrente no acreditaron la importancia del caso, ya que el solo hecho de que verse sobre una norma de carácter general que busca la protección de los intereses del consumidor (al pretender erradicar de manera absoluta la existencia de prácticas ilegítimas de algunas estaciones de servicio que venden combustible fuera de las tolerancias especificadas) no justifica la procedencia del recurso.

38. Señaló que sostener lo contrario, conduciría a aceptar que todos los asuntos que versen sobre una norma de carácter general que busca la protección de los intereses del consumidor fueran importantes y trascendentes para efectos de la admisión del recurso de revisión fiscal, con lo que desaparecería la calidad de excepcional que precisamente implican esos dos requisitos –importancia y trascendencia– exigidos por el legislador.

39. Afirmó que la importancia radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como la Sala hubiera resuelto un caso, máxime que la Sala no resolvió un asunto respecto de "las estaciones de servicio", sino respecto de un particular que promovió el juicio contencioso administrativo.

40. Tampoco se actualiza la hipótesis de importancia y trascendencia en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2011 (9a.), al no advertirse la inobservancia de una jurisprudencia por parte de la Sala que implique que se actualiza la hipótesis de importancia y trascendencia a la que hace referencia dicho criterio.

41. Finalmente, consideró que atento a que la Sala sí declaró un derecho en favor del particular derivado de la declaratoria de nulidad, en tanto que determinó que la declaratoria de nulidad de la NOM-005-SCFI-2011 quedaba limitada únicamente al ámbito de aplicación en la esfera jurídica de la parte actora en el juicio contencioso administrativo, es decir, tenía como único efecto proteger a la parte actora contra futuros actos de aplicación, por lo que no le podían ser exigidas las obligaciones consignadas en dichos puntos, ni los mismos podían servir de fundamento para emitir alguna resolución en su contra incluso a través de la cual se le pretendiera sancionar, pues lo contrario implicaría una violación a la sentencia; dicha circunstancia no implica que el recurso de revisión fiscal sea procedente, atento a que el asunto no se ubica en ninguno de los supuestos de procedencia del recurso de revisión previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

42. Por tanto, al no actualizarse ninguna de las causas de procedencia del recurso de revisión, previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, desechó el recurso de revisión fiscal.

#### **4) Décimo Octavo Tribunal Colegiado (revisión fiscal 506/2014 y 289/2015)**

43. En estos casos, ambos promoventes de los juicios de origen demandaron la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolinas y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación"; así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-185-SCFI-2011 "Programas informáticos y sistemas electrónicos que controlan el funcionamiento de los sistemas para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos, métodos de verificación".

44. En ambos casos la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declaró la

nulidad de la NOM-005-SCFI-2011, al resultar ilegales tanto la Primera Sesión Ordinaria, como la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio, mediante las que fue aprobada la norma impugnada. Por tanto, concluyó que no se integró el quorum necesario para llevar a cabo tales sesiones, razón por la cual, son ilegales las demás actuaciones del procedimiento de creación de la NOM-005-SCFI-2011.

45. De igual manera, declaró la nulidad de la NOM-185-SCFI-2012, toda vez que no existió el quórum necesario para que el organismo regulador pudiera adoptar decisiones válidamente; por tanto, declaró la nulidad lisa y llana de esos actos.

46. Inconforme con estas resoluciones, la Secretaría de Economía interpuso en los dos casos recurso de revisión fiscal, los cuales fueron radicados bajo los números 506/2014 y 289/2015 ante el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

47. En dos sentencias casi idénticas, este tribunal estimó que la Sala Especializada anuló los actos impugnados ocupándose de un tema estrictamente formal, pues sólo se analizó la satisfacción de los requisitos que debe cubrir el proceso de creación de las normas impugnadas para ser válidas. En ese contexto, la Sala decidió sobre un aspecto formal y no material de la resolución impugnada. Es decir, no se verificó la regularidad del contenido material de dichas reglas.

48. El tribunal fundamentó sus decisiones en los criterios emitidos por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, la cual ha reiterado en distintas ocasiones que la intención del legislador, fue dotar al recurso de revisión fiscal de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su cuantía o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameritan la instauración de una instancia adicional.

49. Si bien, en ambos casos la recurrente manifestó que la decisión de la Sala era de fondo debido a que al invalidar la norma decretó la "*inexigibilidad de una obligación*" para la actora. El tribunal respondió que la consecuencia derivada de la decisión de la Sala resolutora, es sólo un efecto natural de la invalidación de los actos administrativos de carácter general impugnados, en virtud de vicios advertidos en el procedimiento seguido para su emisión y no por motivos de fondo sobre las obligaciones legales exigibles a la parte actora. Por tanto, su argumentación no resulta apta para desvirtuar el pronunciamiento del órgano colegiado.

50. Además de que los efectos de la nulidad de las normas de carácter general únicamente surten para las partes del juicio, por lo que su invalidación no implica, por sí, que el asunto revista el carácter de importante y trascendente, dado que sus efectos continúan rigiendo en relación con los demás sujetos.

51. Por tales motivos y de conformidad a los criterios emitidos por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia<sup>1</sup> determinó que los recursos de revisión eran improcedentes.

### 5) Décimo Noveno Tribunal Colegiado (revisión fiscal 200/2018)

52. En este caso, la actora demandó la nulidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación"; así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-185-SCFI-2011 "Programas informáticos y sistemas electrónicos que controlan el funcionamiento de los sistemas para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos, métodos y de verificación".

53. La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de los actos impugnados, al advertir diversos vicios formales dentro de los procedimientos de creación relativos, entre las que se encontraba la falta de quorum necesario para sesionar.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Criterios en los que basa su decisión: 2a./J. 220/2007, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS."; 2a./J. 150/2010, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."; y 2a./J. 88/2011, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)."; así como la solicitud de modificación de jurisprudencia 12/2011.

<sup>2</sup> La Sala señaló que la decisión tenía base en el criterio adoptado previamente por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, al resolver el juicio de nulidad con número de expediente 1409/13-EAR-01-1/1907/13-PL-07-04, sobre el cual había ejercido la facultad de atracción.

54. Inconforme con esta resolución, la Secretaría de Economía interpuso el recurso de revisión fiscal, el cual fue radicado bajo el número de expediente 200/2018 ante el Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

55. Al resolver la revisión fiscal, el Tribunal Colegiado sostuvo que se advertía que la sentencia recurrida no implicó un pronunciamiento en torno al fondo del asunto, en la medida en que no decidió sobre la legalidad o ilegalidad de la aplicación de las normas oficiales reclamadas, la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación.<sup>3</sup>

56. En tanto que se limitó a determinar las diversas irregularidades de tipo formal que ocurrieron durante el proceso de su formación.

57. Retomó las consideraciones de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al pronunciarse respecto a que los recursos de revisión fiscal serán improcedentes cuando se advirtieran la falta o indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, al margen de la materia de que tratara la resolución relativa, pues en ese tipo de sentencias no se emitía pronunciamiento alguno que implicara la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no se resolvía respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limitaba al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debía revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.

58. Además de que, contra la declaratoria de nulidad de una resolución por vicios formales, deriva de que no se colman presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones.

---

<sup>3</sup> Para fundamentar su decisión se basó en los criterios de jurisprudencia emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)". Al igual que en la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/119 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL Y REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ESTOS RECURSOS SON IMPROCEDENTES CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO POR LA FALTA DE VIGENCIA DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA, AL TRATARSE DE UN VICIO FORMAL."

59. Por tanto, al no bastar que el asunto se ubique en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que, atendiendo a la naturaleza excepcional de la revisión, es indispensable, además, que el fallo que se pretenda recurrir contenga decisiones en cuanto al fondo del asunto para justificar la procedencia del citado medio de impugnación. Considera que el recurso de revisión es improcedente y, por ende, debe desecharse.

#### 4. Existencia de la contradicción

60. En el presente asunto sí existe la contradicción denunciada debido a que, como puede advertirse de los criterios antes expuestos, concurren dos posiciones divergentes sobre un mismo punto de derecho.

61. Lo anterior sumando a que, en el caso de los ocho criterios denunciados en esta contradicción todos comparten un elemento común que afecta directamente las decisiones sostenidas por los Tribunales Colegiados: la validez de la NOM-005-SCFI-2011 "Instrumentos de medición-sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación".

62. En este sentido, nos encontramos ante hipótesis jurídicas esencialmente iguales con conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada, sostenidas por distintos Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes al Primero y Vigésimo Primer Circuito, en términos de las jurisprudencias de rubros: "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;" y "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."

63. Es decir, ante la presentación de un recurso de revisión fiscal que pretendía impugnar una resolución de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que había declarado la nulidad de una norma oficial mexicana por vicios en su procedimiento de creación, así como las multas derivadas de la aplicación de dicha norma, por ser fruto de un acto viciado, en los Tribunales Colegiados pertenecientes al Primer Circuito se determinó la improceden-

cia del medio de impugnación por no acreditarse los requisitos de importancia y trascendencia previstos en la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Mientras que en el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito se declaró la procedencia del recurso por considerarse que sí se trataba de casos revestidos de importancia y trascendencia por vincularse a un pronunciamiento de fondo.

64. La contradicción se actualiza porque en las resoluciones denunciadas se adoptaron argumentaciones lógico-jurídicas discrepantes sobre un mismo problema jurídico que, además comparten una similitud en los hechos, normas y autoridad recurrente que dieron origen a los recursos de revisión.

65. En consecuencia, la cuestión a resolver consiste en determinar **si el recurso de revisión fiscal es procedente en los casos en que se recurra una resolución que declare la nulidad de una norma oficial mexicana por vicios en su procedimiento de creación.**

## 5. Estudio

66. A fin de dar respuesta a la cuestión a resolver, mediante este procedimiento de contradicción de tesis, será necesario hacer una exposición de la evolución histórica del recurso de revisión fiscal, que permita analizar la intención del legislador detrás de la instauración de este recurso, así como de cada una de las reformas que lo modificaron a lo largo del tiempo; de igual manera, se hará un repaso por la jurisprudencia de este Alto Tribunal que muestre la evolución interpretativa respecto de los temas que componen la materia en estudio referente a los conceptos de "importancia" y "trascendencia"; para finalmente, una vez comprendida la naturaleza del procedimiento de revisión fiscal y de los requisitos que satisfacen su procedencia, estar en aptitud de expresar las razones para adoptar el criterio que deba prevalecer en esta contradicción.

### 5.1 Evolución histórica de la regulación del recurso de revisión fiscal

#### *Reforma constitucional de 1946*

67. La primera reforma relevante para el tema estudiado se publicó el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis en el Diario Oficial de la Federación, a través de la cual se modificó la primera fracción del artículo 104 de la Constitución Federal.

68. Con esta reforma, se pretendía establecer a favor de la Federación, en los casos en que estuviera interesada, la procedencia de recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de resoluciones dictadas, entre otros, por los tribunales administrativos dotados de plena autonomía.

69. La exposición de motivos de la iniciativa de ley, presentada por el presidente Manuel Ávila Camacho (en septiembre de mil novecientos treinta y siete), destacaba la propuesta de reinstaurar el recurso de súplica, pero ahora con el objeto de procurar la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesaran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de la jurisdicción administrativa hubiesen dictado sentencias adversas a dichos intereses, pues a través del juicio de amparo únicamente se solventaban cuestiones que afectarían el interés privado.

70. En la iniciativa se trató la imposibilidad jurídica que hasta entonces –mil novecientos cuarenta y seis–, tenía la Federación para ocurrir en defensa de los intereses públicos, pues a pesar de que los Constituyentes tuvieron en mente dotarla de herramientas jurídicas para ese efecto, los recursos instituidos hasta entonces: súplica y casación, se habían tornado inoperantes. El primero de ellos derivado de una interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia del artículo 104 constitucional, que acotó el recurso de súplica a la materia mercantil –sólo a favor de los particulares, quienes contaron con una instancia procesal adicional al juicio de amparo–; mientras que, el recurso de casación previsto como un recurso extraordinario por el código procesal de mil novecientos ochenta y siete (sic) para elevar a la Corte las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales había sido suprimido.

71. En atención a estos motivos, con la reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis surge lo que ahora conocemos como recurso de revisión fiscal, el cual procedía en contra de las resoluciones emitidas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pero se encontraba restringido, de acuerdo con la exposición de motivos, a los negocios de mayor importancia: "por la tesis que encierra" o por el interés patrimonial que significaran.

72. Aunque la instauración de ese recurso no fue exclusiva para la materia fiscal, sino que se pensó también en que la Federación tuviera la posibilidad de recurrir en todos los juicios en que estuviera interesada, se le conoció con este nombre. El artículo reformado, en la parte que nos interesa (segundo párrafo de la fracción I del artículo 104) quedó aprobado de la siguiente manera:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias

de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."<sup>4</sup>

#### *Reforma legal de 1946*

73. Como parte del conjunto integral de reformas realizadas, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

74. Con esta ley se reglamentaba la reforma al artículo 104 constitucional, promovida por el presidente Ávila Camacho, a través de la cual se creó el recurso de revisión fiscal. En la parte que nos interesa señalaba:

"Artículo 1o. Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio sea de \$50,000.00 o mayor."

"Artículo 2o. El recurso se propondrá y sustanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparo indirecto."

75. Si bien, el propósito de la reforma constitucional era acotar este recurso a los negocios de mayor importancia: "por la tesis que encierra" o por el interés patrimonial que significaran, lo cierto es que, como puede observarse, el texto legal lo restringió un poco más al sólo prever la procedencia de la revisión para aquellos asuntos cuya cuantía fuera de cincuenta mil pesos o más, sin tomar en cuenta aquéllos de una cuantía menor que, por sus características, tuvieran cierta importancia o trascendencia.

#### *Reforma legal 1948*

76. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946.

crea un Recurso de Revisión de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad promovidos contra las Resoluciones de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal.<sup>5</sup>

77. En este ordenamiento, se establecía la procedencia del recurso de revisión respecto de resoluciones dictadas en la materia de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal y, al igual que en la ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, también obedecía al interés patrimonial, respecto de aquellos asuntos, cuya cuantía excediera de cinco mil pesos.

#### *Reforma constitucional de 1967*

78. Con la instauración de este recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, el trabajo de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se incrementó de manera considerable ocasionando un gran rezago en la resolución de los asuntos.

79. En consecuencia, el diecinueve de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, el presidente Gustavo Díaz Ordaz presentó una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional, basándose en diversas consideraciones.

80. En la exposición de motivos, se manifestó que la intención de las reformas propuestas consistía en "limitar la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los negocios de mayor entidad, encomendando a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número será necesariamente objeto de aumento, la tramitación y resolución de los amparos y revisiones fiscales que no revistan especial trascendencia".

81. De acuerdo con este documento, con las modificaciones propuestas se adaptaban a las nuevas necesidades de la estructura, adoptada desde el año de mil novecientos cincuenta y uno, que instituyó como tribunales de amparo a los Colegiados de Circuito, y se seguía la trayectoria histórica de evo-

---

<sup>5</sup> En su artículo primero, establecía:

"Artículo 1o. Las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios en que se demande la nulidad de resoluciones de las autoridades que manejan la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, serán revisables, a petición de éstas, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés fiscal del negocio exceda de cinco mil pesos. En el caso de prestaciones fiscales que se causen periódicamente, el interés fiscal del negocio se calculará sumando las prestaciones correspondientes a un año."

lución de sistemas de defensa jurisdiccional de la Constitución similares al mexicano.

82. En el caso específico del recurso de revisión fiscal, se señaló que:

"De acuerdo con los datos estadísticos tomados como base, a que antes se ha hecho referencia, es en la Sala Administrativa donde el rezago reviste proporciones de mayor gravedad, a pesar de que su despacho anual de expedientes, a partir de 1961, ha superado la cantidad de 2400. La amplísima esfera de competencia de esa Sala, que además de conocer en segunda instancia de los amparos fiscales, agrarios y, en general, de todos los promovidos contra autoridades administrativas federales, resuelve asimismo los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, y el aumento incesante del volumen de negocios que a la propia Sala ingresan, explican el rezago y, a la vez, hacen ver la necesidad urgente de dictar nuevas medidas tendientes a extinguirlo desde que llegó y a impedir, hasta donde sea posible, su reaparición en lo venidero."

83. En esta lógica, se advirtió que los recursos de revisión contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, que se instituyeron por los decretos de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis y veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, expedidos con base en la fracción I, párrafo segundo, del artículo 104 constitucional, constituyen una de las causas del rezago que padece la Sala Administrativa, por el volumen de los asuntos presentados.

84. Por tanto, se consideró que era necesario reducir las atribuciones de la Sala Administrativa para sólo permitir el ingreso de los negocios de la más alta importancia, por su materia o su elevada cuantía; o por la trascendencia que tengan para el interés nacional, y desviar los demás hacia los Tribunales Colegiados de Circuito.

85. De este modo, la iniciativa en comento proponía que la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedara redactada de la siguiente forma:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"...

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante el Poder Judicial Federal contra las sentencias de se-

gunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. De esos recursos conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el negocio exceda en cuantía de la que fije la ley, o cuando, siendo de cuantía indeterminada, el caso revista importancia trascendental para el interés nacional, lo cual será calificado, a pedimento del procurador general de la República, por la propia Suprema Corte de Justicia. En los demás casos, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Los recursos se sujetarán a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales fije para la revisión en amparo indirecto, y en ellos operará la caducidad de la instancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 107."

86. Sin embargo, durante el proceso legislativo, específicamente en las audiencias organizadas por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Justicia y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (Origen), a las que acudieron diversas asociaciones de abogados, se presentaron diversas opiniones y objeciones al texto remitido por el Ejecutivo.

87. A partir de estas discusiones se preparó un dictamen en el que se expresó lo siguiente:

"En cuanto al recurso de revisión contra sentencias definitivas dictadas por tribunales administrativos federales, tal como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, ya se han hecho notar sus resultados poco eficaces y las dilaciones que presenta en la actualidad, aparte de que constituye prácticamente una tercera instancia, si se recuerdan las fases oficiosa y contenciosa de las controversias entre las autoridades exactoras y los particulares.

"...

"Por tales motivos se estima útil no la total supresión de la revisión fiscal, pero sí una conveniente restricción de los casos de su procedencia."

88. En atención a estas consideraciones las comisiones dictaminadoras plantearon restringir el ámbito de procedencia de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, en forma de que la revisión ante ese Alto Tribunal contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo procederá solamente en los casos excepcionales que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones no sean impugnables mediante el

recurso ordinario dentro de la propia jurisdicción contenciosa-administrativa. Obviamente, para el señalamiento de esos casos de excepción, las leyes atenderán a la importancia y trascendencia que para el interés nacional impliquen los negocios respectivos de que emanen las controversias.

89. Del análisis de los documentos del proceso legislativo se revela que, a pesar de que en la iniciativa del Ejecutivo se planteaba limitar la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en la materia del recurso de revisión fiscal, a los casos de mayor importancia y atribuir el conocimiento de los demás casos a los Tribunales Colegiados de Circuito, finalmente el legislador decidió modificar la propuesta originalmente remitida y restringir el ámbito de procedencia de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, de modo tal que dicho recurso, interpuesto en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, procediera solamente en los casos excepcionales que señalaran las leyes federales y siempre que dichas resoluciones no fueran impugnables mediante el recurso ordinario dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

90. A fin de determinar esos casos de excepción se señaló que las leyes atenderían a la importancia y trascendencia que para el interés nacional implicaran los negocios respectivos.

91. El veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal derivada de este proceso legislativo, la cual en la parte que nos interesa quedó redactada de la siguiente manera:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"...

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

"La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."

*Reforma legal 1967*

92. El diecinueve de enero de mil novecientos sesenta y siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual, en la parte relativa al recurso de revisión, también se pretendía combatir el rezago antes referido.

93. En la exposición de motivos del nuevo código, se manifestó que al establecer que las autoridades sólo puedan interponer recursos respecto de los asuntos de importancia y trascendencia se limitaría de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse ante la Suprema Corte de Justicia y, con ello se contribuiría con el rezago por el que atravesaba el Más Alto Tribunal.

94. En consecuencia, el Código Fiscal de la Federación de mil novecientos sesenta y siete<sup>6</sup> dispuso por primera vez en sus artículos 242 a 244, las reglas relativas a la procedencia y tramitación del recurso de revisión fiscal.

"Artículo 242. Contra las resoluciones del Tribunal en Pleno a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el titular de la secretaría, departamento de Estado o por los directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito, deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio es de \$500,000.00 o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

"Artículo 243. El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto."

"Artículo 244. La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso."

---

<sup>6</sup> Que abrogó la ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, así como la Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

95. De la exposición de motivos y del texto del código aprobado se advierte que la intención del legislador fue que el recurso de revisión fiscal, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo procediera en contra de las sentencias emitidas por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el asunto revistiera características de importancia y trascendencia. Asimismo, se especificó que cuando el valor del negocio fuera de quinientos mil pesos o más, se consideraba que tenía las características requeridas para ser objeto del recurso.

96. Por otra parte, se estableció que la carga de exponer y razonar la importancia y trascendencia de cada asunto corresponde a la autoridad promovente y tales características deben ser calificadas por la Corte.

97. De esta forma, se puede afirmar que fue hasta esta reforma que "se vio cristalizada la intención plasmada en la iniciativa de reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis, en cuanto a que el recurso procediera respecto de los negocios de mayor importancia 'por la tesis que encierra' o por el interés patrimonial que significaran; pues, como se advierte de los numerales anteriores, se estableció su procedencia no sólo para asuntos de determinada cuantía, sino también para aquellos que revistieran características de importancia y trascendencia."<sup>7</sup>

#### *Reforma legal de 1981*

98. El treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno se publicó un nuevo Código Fiscal, el cual abrogó al que estaba vigente desde mil novecientos sesenta y siete.

99. Al igual que el código anterior, el nuevo contemplaba la existencia de dos instancias a favor de las autoridades respecto de los juicios de nulidad tramitados ante las Salas Regionales; lo anterior, si se toma en consideración que conforme al artículo 248, las resoluciones que decretaran o negaran sobreseimientos, así como las sentencias definitivas, podían ser impugnadas por las autoridades ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando a juicio de los titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos u organismos descentralizados, el asunto respectivo fuera de importancia o trascendencia.

100. Si se compara el texto del artículo 248 del nuevo código con el numeral 240 del Código Fiscal de la Federación de mil novecientos sesenta y siete,

---

<sup>7</sup> Contradicción de tesis 81/2008-SS.

se observa que en este último la procedencia del recurso ante el Pleno del Tribunal, estaba circunscrito a las resoluciones de las Salas que pusieran fin al juicio, en tanto que en el nuevo ordenamiento se amplió a las resoluciones que decretaran o negaran sobreseimientos, así como a las sentencias definitivas.

101. Además de que en el nuevo código también se estableció que serían recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afectarían las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo.<sup>8</sup>

102. Respecto al recurso de revisión fiscal, el artículo 250 del nuevo código señalaba que las resoluciones que en su caso emitiera la Sala Superior en dichos recursos eran a su vez impugnables por las autoridades ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión fiscal, en el cual las recurrentes debían justificar la importancia y trascendencia del asunto, en el entendido de que si la cuantía del negocio era superior a un millón de pesos, se tenían por satisfechas las características para la admisión del recurso.

103. De esta reforma se aprecia que también se elevó el monto de la cuantía del negocio de quinientos mil pesos a un millón de pesos para tener por actualizados los requisitos de importancia y trascendencia. El artículo que regula el recurso quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 250. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de un plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado y, en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y la trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

"El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto.

---

<sup>8</sup> Artículo 248, segundo párrafo.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso."

### *Reforma legal de 1983*

104. El dos de diciembre de mil novecientos ochenta y tres se presentó una iniciativa para reformar el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación derivado de la iniciativa que había remitido el ejecutivo para adicionar y reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que proponía, entre otras cuestiones, elevar la cuantía de los amparos que conocía la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

105. En la exposición de motivos se manifestaba que el referido aumento de la cuantía, tenía como propósito reducir la esfera de competencia de la Segunda Sala, para que únicamente conociera de los asuntos de mayor importancia y, de esa manera, se lograra superar los problemas de rezago, que impedían la pronta resolución de las controversias de significativa trascendencia social, económica y jurídica.

106. Asimismo, se proponía que al señalar la cuantía tomando como base el salario mínimo elevado al año, se evitaría la necesidad de constantes reformas a la ley orgánica, cuando los cambios económicos y sociales exigieran el aumento de dicha cuantía.

107. En este sentido, se consideró que como el recurso de revisión fiscal que establece el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, cuyo conocimiento compete a la Segunda Sala del Alto Tribunal, fue establecido, como medio de defensa de la autoridad para acercarla a un plano de igualdad con el particular, quien puede ejercer la acción constitucional en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, resultaba evidente que existiendo la misma razón que motiva la proposición de que se aumente la cuantía en los amparos de revisión y en los directos de la competencia de la citada Segunda Sala, era necesario hacer congruente la iniciativa de reformas del aludido artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el texto del precitado artículo 250 del Código Fiscal, para aumentar en igual forma y con el mismo sistema, el valor de los negocios que, por cuantía se consideran de importancia y de trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal.

108. Por lo anteriormente expuesto, el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo que regulaba el recurso de revisión fiscal, para quedar como sigue:

"Artículo 250. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo (sic). En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y la trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

#### *Reforma constitucional de 1987*

109. Posteriormente, el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y siete, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó una nueva iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional la cual tenía como propósito establecer que el conocimiento del recurso de revisión fiscal correspondiera de forma exclusiva a los Tribunales Colegiados de Circuito, por ser una cuestión de legalidad.

110. En la iniciativa presentada se señaló que: "los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo."

111. Por tales motivos se propuso que: "estos recursos sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia ..."

112. En consecuencia, el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo

104 de la Constitución Federal, el cual quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"...

"I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ..."

#### *Reforma legal de 1988*

113. En el mes de noviembre de mil novecientos ochenta y siete, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó una iniciativa para reformar el Código Fiscal de la Federación, la cual tenía como uno de sus principales fines plantear un avance en la impartición de la justicia fiscal, a efecto de lograr que fuera oportuna, armónica y congruente con la reforma constitucional del artículo 104, fracción I-B, del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, en la que se determinó que los recursos de revisión fiscal serían resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, por tratarse de cuestiones de legalidad, sujetando su procedencia a los casos excepcionales de importancia y trascendencia que determinaran las leyes federales.

114. Uno de los cambios más importantes consistió en fusionar los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito que toca interponer a la administración fiscal, en un solo recurso. De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto era lograr una expedita impartición de justicia, la simplificación de los procesos jurisdiccionales y una contribución importante a la descentralización de la vida nacional.

115. Asimismo, se señalaron como ventajas de la reforma el hecho de que la impugnación de la administración fiscal será ante el mismo tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares; la tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión en los

casos en que coincida su interposición; y la unidad de decisión y la congruencia en las resoluciones.

116. Las reformas al Código Fiscal de la Federación fueron publicadas el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho en el Diario Oficial de la Federación, en las que el recurso de revisión fiscal quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreesimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

"El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del tribunal, en los casos a que se refiere el artículo 239 Bis.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

117. Del texto aprobado por el Legislativo, se debe destacar que se adicionó un supuesto de procedencia del recurso referente a violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; el monto de la cuantía ahora se fijó en salarios mínimos; y se legitimó expresamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afectara el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tuviera importancia, independientemente de su monto.<sup>9</sup>

118. Pero, para el tema que nos ocupa el principal cambio consistió en establecer claramente los supuestos en los que procedía el recurso de revisión, los cuales estaban acotados a los asuntos de importancia y trascendencia, precisando que estas características serían satisfechas cuando:

1) La cuantía del negocio fuera igual o mayor a la señalada por la ley, que en el texto de esa reforma correspondía a tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal. En este supuesto debe recordarse que en los antecedentes normativos del artículo se encuentra que el legislador consideraba que un asunto revestía de importancia y trascendencia cuando el negocio superaba el monto fijado por el legislador.

2) En los casos en los que la cuantía fuera inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procedería cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

3) Por razón de la materia, ahora se presumía que las aportaciones de seguridad social ostentaban las características de importancia y trascendencia, respecto de los asuntos que versaran sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

---

<sup>9</sup> Por tratarse de: la interpretación de leyes o reglamentos; las formalidades esenciales del procedimiento; o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

*Reforma legal de 1994*

119. El veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se reformó nuevamente el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. En esta ocasión, la modificación tuvo por objeto establecer un nuevo supuesto de procedencia en razón de la materia, es decir, la procedencia del recurso de revisión tratándose de resoluciones favorables a los particulares, emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 248.

"...

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Tratándose de resoluciones favorables al particular dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión, independientemente del monto o de la sanción de que se trate." (énfasis añadido)

*Reforma legal de 1995*

120. El quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Código Fiscal de la Federación en la que se instauró un nuevo recurso a favor de las autoridades. El legislador estableció la procedencia del recurso de apelación en diversos supuestos establecidos en el artículo 245 del código, por razón de: a) la cuantía (fracción I); b) la importancia y trascendencia del asunto (fracción II); c) la naturaleza de la autoridad que hubiera dictado la resolución (fracción III y párrafo último); y, d) la materia (fracciones IV y V).

*Reforma legal de 1996*

121. Sin embargo, el siete de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó una iniciativa para unificar los recursos que podían interponer las autoridades demandadas en un juicio de nulidad, motivo por el cual se propuso eliminar el recurso de apelación, para únicamente conservar el de revisión.

122. En términos de la exposición de motivos: "Las autoridades pueden interponer el recurso de apelación ante la Sala Superior y el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por territorio, lo que ha provocado, entre otros efectos, la centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad, por lo que respecta al recurso de apelación, en virtud de que su resolución corresponde en exclusiva, a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual tiene su sede en la Ciudad de México. Por ello, se propone, por una parte, la eliminación del recurso de apelación y por la otra, precisar los supuestos de procedencia del recurso de revisión.". Por tanto, con la aprobación de la reforma planteada se simplificarían los procedimientos de impugnación en contra de las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

123. Una vez terminado el proceso legislativo, el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, con la que se fusionaron los supuestos de procedencia de la apelación y de la revisión fiscal, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

"El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este código.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

*Reforma legal de 2005*

124. El primero de diciembre del año dos mil cinco se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entraría en vigor el primero de enero de dos mil seis, razón por la cual se derogó el Título VI del

Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263, entre los que se encontraban las disposiciones relativas a la revisión fiscal.

125. El recurso de revisión quedó regulado en el artículo 63 de la nueva ley, en los siguientes términos:

"Capítulo II  
"De la revisión

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- "a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- "b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- "c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"III (sic). Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

"V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

126. Cabe precisar que cuando se trasladó el contenido del artículo 248 del Código Fiscal al 63 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administra-

tivo se suprimió la primera parte de la fracción I, en la que se refería al monto de la cuantía requerida para considerar al asunto como de importancia y trascendencia.

127. Por otra parte, se añadió el supuesto de procedencia relativo a las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior y se adicionaron párrafos en los que se expresaban cuestiones referentes a la tramitación y a la revisión adhesiva.

#### *Reforma legal de 2006*

128. El Ejecutivo sometió a la consideración del Congreso de la Unión una propuesta de reforma al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a los supuestos de procedencia del recurso de revisión previsto en dicho ordenamiento, la cual una vez aprobada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil seis.

129. Esencialmente, se propusieron cuatro modificaciones: la primera incluía en el primer párrafo del artículo 63 a las resoluciones dictadas en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

130. La segunda adicionaba a la fracción I el monto de la cuantía del negocio a partir de la cual se tendría por satisfecho el requisito de importancia y trascendencia. Cabe aclarar que durante la evolución de la regulación de este precepto, el monto siempre había sido fijado por el legislador y únicamente se había aumentado su cuantía con el pasar de los años. Sin embargo, la precisión de esta cantidad fue omitida cuando se emitió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

131. De hecho, cabe mencionar que el monto fijado con la adición es el mismo que se encontraba vigente hasta la derogación de los artículos del Código Fiscal de la Federación, y que provenía de la reforma legal llevada a cabo en el año mil novecientos ochenta y ocho.

132. Las restantes se refieren a tres nuevos supuestos de procedencia, añadidos en las fracciones VII, VIII y IX. En consecuencia, los cambios al artículo 63 se vieron reflejados de la siguiente manera:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio

de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"...

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado."

#### *Reforma legal de 2016*

133. Por último, diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores presentaron en el mes de diciembre de 2014 distintas iniciativas, entre las que se encontraba una propuesta para reformar el artículo 63, que regula la revisión fiscal.

134. La exposición de motivos plantea que con la reforma se hace procedente el recurso en aquellos casos en que la Sala haya declarado la nulidad,

con motivo de la inaplicación de una norma general en ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

135. Asimismo, se señala que la inclusión de este supuesto de procedencia encuentra su justificación en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha determinado que este análisis constituye un tema de legalidad que implica el contraste de las normas legales con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

136. En este sentido, se advierte la necesidad de que este tópico pueda ser revisado por el Poder Judicial de la Federación al tratarse de un pronunciamiento en materia de derechos humanos, pues derivado de ese control de convencionalidad *ex officio* el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede determinar que una norma interna es contraria a un derecho humano contenido en un tratado internacional.

137. El trece de junio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto de la reforma aprobada que adicionó la fracción X al artículo 63 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 63.

"...

"X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la Sala, sección o Pleno de la Sala Superior."

## **5.2 Evolución jurisprudencial respecto de la interpretación de los requisitos de procedencia del recurso de revisión fiscal**

138. Una vez analizada la historia regulativa del recurso de revisión fiscal, desde su origen, las modificaciones que ha tenido a lo largo del tiempo y principalmente las razones del Constituyente Permanente y del legislador para considerarlo como un medio de impugnación de carácter excepcional y acotar su procedencia a los casos de importancia y trascendencia, a continuación se hace un breve repaso de las interpretaciones que esta Suprema Corte de Justicia ha dado, en sus distintas épocas, a la porción normativa actualmente dispuesta en la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

139. Es así que este Alto Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los requisitos de importancia y trascendencia que deben ser satisfechos para que proceda el recurso de revisión fiscal. Los principales criterios adoptados en torno a este tema pueden resumirse en los siguientes:

1) Los requisitos de importancia y trascendencia deben estimarse satisfechos cuando, a propósito del primero de ellos, la parte recurrente exprese razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior) y pongan, por lo mismo, de manifiesto que se trata de un asunto excepcional.<sup>10</sup>

2) Es necesario que las razones pongan de relieve que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de índole grave, de entrañar menoscabo o privación del derecho a interponer el recurso indicado.<sup>11</sup>

3) El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia. La cuestión planteada relativa a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente "excepcional", ya que la "importancia" radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva.<sup>12</sup>

4) Los asuntos estudiados en los recursos de revisión fiscal deben ser de tal importancia que trascienda al interés mismo de la colectividad o sea al interés superior de la nación, y que la importancia y trascendencia del negocio para la procedencia del recurso implica que se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos: la importancia, debido a la gran entidad o consecuencia del caso, y la trascendencia, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Jurisprudencia: "REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA; CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Tercera Parte, página 208, registro digital: 237875.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Jurisprudencia: "REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO. RADICA EN SI MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 90, Tercera Parte, página 45, registro digital: 238283.

<sup>13</sup> Tesis: "REVISIÓN EN AMPARO Y REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE EN ASUNTOS DE CUANTÍA INDETERMINADA O MENOR DE \$500,000.00 MOTIVACIÓN DE LA COMPETENCIA

5) Para los efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal ante un Tribunal Colegiado de Circuito se estima satisfecho el requisito de importancia cuando la parte recurrente expresa razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación y ponen de manifiesto que se trata de asuntos no comunes, sino excepcionales; y en relación con el requisito de trascendencia, debe considerarse que se cumple cuando los razonamientos aducidos ponen de relieve que la resolución recurrida trasciende en resultados de índole grave.<sup>14</sup>

6) Del análisis de los antecedentes legislativos del recurso de revisión fiscal se advierte plasmado un supuesto de procedencia originaria determinado por la naturaleza del asunto, atendiendo a su cuantía, importancia y trascendencia y afectación del interés fiscal de la Federación, no por el origen, naturaleza o contenido de la resolución o sentencia recurrida. Sin embargo, posteriormente se establecieron supuestos de procedencia en atención a la materia de la resolución o sentencia impugnada, como fue el caso de las resoluciones en materia de aportaciones de seguridad social, de responsabilidades de los servidores públicos, de comercio exterior.<sup>15</sup>

7) Dado el carácter excepcional del recurso de revisión, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación

---

Y PROCEDENCIA, RESPECTIVAMENTE. IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL EN AMPARO E IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO EN EL JUICIO FISCAL. DIVERSIDAD DE CRITERIO PARA DETERMINARLAS.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 25, Tercera Parte, página 25, registro digital: 238987.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 2a./J. 19/93: "REVISIÓN FISCAL. NO SE DAN LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA CUANDO UN SERVIDOR PÚBLICO INCUMPLE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR SU DECLARACIÓN DE MODIFICACIÓN PATRIMONIAL.". Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 72, Octava Época, diciembre de 1993, página 19, registro digital: 206375. Un criterio similar se sostiene en la jurisprudencia 2a./J. 31/93: "REVISIÓN FISCAL, PROCEDENCIA DE LA. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO, NO SE SURTEN POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE CUESTIONE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 72, Octava Época, diciembre de 1993, página 27, registro digital: 206387.

<sup>15</sup> Tesis 2a. CXLI/2008: "REVISIÓN FISCAL. SU CARÁCTER RESTRICTIVO Y SELECTIVO DERIVA DE SU EVOLUCIÓN LEGISLATIVA (1988-2008).", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 460, registro digital: 16855 (sic).

no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto.<sup>16</sup>

8) Como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.<sup>17</sup>

9) Los requisitos de importancia y trascendencia en el referido precepto se prevén como elementos propios y específicos que concurren en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo, de manera que las citadas importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Jurisprudencia 2a./J. 150/2010: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, registro digital: 163273.

<sup>17</sup> Jurisprudencia 2a./J. 88/2011: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, registro digital: 161191.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 2a./J. 153/2002: "REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 667, registro digital: 185056.

En consecuencia, si bien las ramas del derecho administrativo relativas a las materias forestal y ambiental son de interés social y de orden público, para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, ello no convierte los asuntos de esas ramas en importantes y trascendentes, ya que igual razón habría, en mayor o menor medida, en los casos de otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante y trascendente es la cuestión forestal como la ambiental, la de aguas, la fiscal, la migratoria, la minera, etcétera; de ahí que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúne las características de importante y trascendente, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, toda vez que la finalidad que persigue el artículo en comento es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los asuntos que sean importantes y trascendentes.<sup>19</sup>

10) Para que proceda el recurso de revisión fiscal no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que, en cualquier materia, la sentencia recurrida sea de importancia y trascendencia, esto es, que contenga una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, lo que debe entenderse como el estudio del contenido material de los hechos o del derecho que hubiere dado lugar a la resolución impugnada, y no de violaciones de forma que no repercutan directamente en la existencia o inexistencia de la obligación impuesta en dicha resolución. En este tenor, el indicado medio de defensa es improcedente contra sentencias en las que se declare de nulidad por un vicio formal, ya sea en el procedimiento o en la resolución impugnada.<sup>20</sup>

11) El recurso de revisión fiscal es improcedente contra sentencias que declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y

<sup>19</sup> Jurisprudencia 2a./J. 153/2002: "REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO.", Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 667, registro digital: 185056.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 2a./J. 192/2016 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 666, registro digital: 2013377 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas» y jurisprudencia 2a./J. 58/2016 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA SENTENCIAS QUE, POR VIRTUD DE UNA DECLARACIÓN DE NULIDAD POR ASPECTOS FORMALES, ORDENEN LA DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS AFECTAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA CON EMBARGO.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1174, registro digital: 2011783 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas».

por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos, no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto.<sup>21</sup>

12) El requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface cuando no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso ni se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación.<sup>22</sup>

13) Del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte la intención de dotar al recurso de revisión fiscal de un carácter excepcional, reservándolo a ciertos casos que, por su cuantía o por la importancia y trascendencia, ameriten la instauración de una instancia adicional, por lo que atender a aspectos formales traería como consecuencia desconocer la naturaleza y finalidad del medio de defensa de mérito, esto es, su carácter excepcional, toda vez que los pronunciamientos de forma no implican la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, ni resuelven el contenido material de la pretensión planteada en el juicio de nulidad respecto del acto administrativo, sino que sólo se refieren a la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, lo que no amerita una revisión posterior.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 2a./J. 67/2015 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1064, registro digital: 2009290 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas».

<sup>22</sup> Jurisprudencia 2a./J. 67/2015 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1064, registro digital: 2009290. Criterio similar se sostuvo en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 171/2013 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS EN LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ LAS CONTRIBUCIONES OMITIDAS.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1269, registro digital: 2005639 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas».

<sup>23</sup> Jurisprudencia 2a./J. 37/2014 (10a.): "REVISIÓN FISCAL. CUANDO LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO POR VICIOS DE FONDO Y DE FORMA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

### 5.3 Naturaleza del recurso de revisión fiscal y sus requisitos de procedencia

140. Una vez expuesto lo anterior y como ha sido sostenido por esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 81/2008-SS se tiene que el recurso de revisión fiscal nació en mil novecientos cuarenta y seis, con el fin de procurar la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesarán ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de la jurisdicción administrativa hubiesen dictado sentencias adversas a dichos intereses.

141. Desde su origen, fue intención del Ejecutivo que el recurso de revisión fiscal procediera en los negocios de mayor importancia "por la tesis que encierra" o por el interés patrimonial que significaran; sin embargo, la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su correlativa en materia de hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, ambas de mil novecientos cuarenta y seis, únicamente atendieron al interés patrimonial, pues autorizaron la procedencia del recurso sólo para asuntos de una determinada cuantía, sin importar aquéllos de una cuantía menor que, por sus características, tuvieran cierta importancia o trascendencia. Fue en la reforma legal de mil novecientos sesenta y siete, cuando se vio cristalizada la intención plasmada en la iniciativa de reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis, en cuanto a que el recurso procediera respecto de los negocios que revistieran características de importancia y trascendencia.

142. Hasta el Código Fiscal de la Federación de mil novecientos ochenta y uno, la procedencia del recurso no estuvo dirigida a alguna materia específica, pues se insiste, su procedencia estuvo determinada primero únicamente por la cuantía y, después por ésta y por la importancia y trascendencia del asunto. Tampoco se establecía el tipo de violaciones que podían invocarse.

143. En las reformas efectuadas a dicho código en mil novecientos ochenta y ocho, la procedencia del recurso siguió siendo determinada por razón de la cuantía y por la importancia y trascendencia del asunto, debidamente razonada; pero se hizo alusión expresa a la materia de aportaciones de

---

COMPETENTE SÓLO DEBE ESTUDIAR LOS AGRAVIOS VINCULADOS CON EL FONDO Y DECLARAR INOPERANTES LOS QUE ATAÑEN A LA FORMA.", Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 1006, registro digital: 2006487 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

seguridad social, cuya importancia y trascendencia debía presumirse cuando los asuntos que versaran sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integraran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo; lo que significa que, de manera incipiente, la procedencia del recurso estuvo determinada por la naturaleza del asunto.

144. En esas mismas reformas se comienza a especificar, en el artículo 248, la procedencia del recurso ya no únicamente contra las resoluciones de las Salas que pusieran fin al juicio, como se decía en el Código Fiscal de mil novecientos sesenta y siete, sino contra las que decretaran o negaran sobreseimientos y las sentencias definitivas, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afectaran las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

145. Al respecto, antes de esa reforma legal (1988), los Códigos Fiscales de mil novecientos sesenta y siete y mil novecientos ochenta y uno, al regular la revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, habían comenzado a especificar cuáles resoluciones eran recurribles (las definitivas y las que decretaran o negaran el sobreseimiento) y el tipo de violaciones que podían invocarse (violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afectaran las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo, según el código de 1967; y esas mismas violaciones y las cometidas en las sentencias, según el código de 1981).

146. Así, en resumen, desde su origen las violaciones procesales y las cometidas en las resoluciones o sentencias, no han sido propiamente supuestos de procedencia del recurso, pues se ha visto que éste, históricamente, ha sido determinado por la cuantía y por la importancia y trascendencia del asunto.<sup>24</sup>

147. De este modo, de la revisión de los antecedentes históricos y los criterios jurisprudenciales se puede advertir que la intención del legislador fue dotar a dicho medio de defensa **de un carácter excepcional** en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su importancia y trascendencia ameriten la instauración de una instancia adicional, por lo que ese tipo de resoluciones deben caracterizarse por su importancia

---

<sup>24</sup> Contradicción de tesis 81/2008-SS.

y trascendencia, pues la intención del legislador fue que el pronunciamiento del revisor sea una decisión de fondo, que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, lo que no se cumple cuando el análisis se limita a la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para estimarse legal, dado que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, de manera que no podrá considerarse satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia del recurso cuando la resolución se haya declarado nula por carecer de fundamentación y motivación.<sup>25</sup>

148. En este sentido se puede afirmar que en los casos en los que, al margen de la materia del asunto, se haya declarado la nulidad de la resolución impugnada en el juicio, por vicios meramente formales, el recurso de revisión es improcedente, por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.

149. En otras palabras, cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo por razones que no entrañan un pronunciamiento de fondo, no se está ante un caso importante y trascendente, aun cuando en algunos casos, por estar ante el ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad administrativa no se le pueda obligar a emitir una nueva resolución en la que subsane los vicios detectados.

150. En conclusión, es posible advertir que estas consideraciones son conformes a la intención del legislador, la cual fue confirmada con cada reforma constitucional y legal mediante las cuales se procuró acotar la procedencia del recurso estudiado sólo a aquellos casos verdaderamente importantes y trascendentes merecedores de una instancia más de revisión.

#### 5.4 Decisión

151. Como se precisó en el apartado 3 de esta resolución, la cuestión a resolver consiste en determinar **si el recurso de revisión fiscal es proce-**

---

<sup>25</sup> Este mismo criterio fue sostenido en las contradicciones de tesis 167/2007-SS, 256/2010, 42/2015 y 264/2015.

**dente en los casos en que se recurra una resolución que declare la nulidad de una norma oficial mexicana por vicios en su procedimiento de creación.**

152. En consecuencia, la cuestión a resolver consiste en determinar **si el recurso de revisión fiscal es procedente en los casos en que se recurra una resolución que declare la nulidad de una norma oficial mexicana por vicios en su procedimiento de creación.**

153. Esencialmente, en los juicios de origen –posteriormente recurridos por la Secretaría de Economía mediante el recurso de revisión fiscal– se declaró la nulidad lisa y llana de las normas oficiales impugnadas y, como consecuencia de ello, de las multas impuestas con fundamento en éstas, debido a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa coincidieron en que el proceso de creación de las normas no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento por existir vicios en la integración del quórum requerido.

154. En este sentido, las Salas no hicieron un pronunciamiento de fondo –en el que se declarara un derecho o exigiera una obligación–, puesto que únicamente analizaron la acreditación de los requisitos formales necesarios para que la norma oficial mexicana pudiera ser considerada como válida, entre los que se encuentra: su aprobación por parte del órgano competente, que en este caso se conformaba por un número determinado de representantes de las diversas dependencias integrantes del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio, que a su vez ostentaran cierto nivel jerárquico, lo cual en el caso concreto no ocurrió y derivó en un vicio en la aprobación de la norma.

155. Por tales motivos, es posible sostener que en la resolución de estos juicios por parte de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no hubo un pronunciamiento de fondo.

156. De esta forma, los asuntos que dieron origen a las resoluciones recurridas por la Secretaría de Economía mediante el recurso de revisión fiscal versaban sobre negocios de cuantía indeterminada, como es el caso de la nulidad de la NOM-005-SCFI-2011 o bien, que no superaban el monto de tres mil quinientos salarios mínimos fijados en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como son las multas impuestas a las empresas promoventes de los juicios de nulidad, razón por la cual fueron considerados en el supuesto previsto en la fracción II de dicho artículo.

157. De los criterios denunciados quedó evidenciado que distintos Tribunales Colegiados dieron una interpretación distinta al supuesto previsto en la fracción II del artículo 63 de la citada ley en la cual se establece que será procedente el recurso de revisión fiscal en los casos en que el asunto sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o bien, cuando su cuantía sea indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

158. De esta disposición se advierte que la fracción II prevé una hipótesis de procedencia originaria del recurso de revisión fiscal determinada fundamentalmente por las particularidades del asunto, atendiendo a su cuantía, importancia y trascendencia.

159. Ahora bien, de una interpretación histórica y teleológica del recurso de revisión fiscal y de conformidad con la línea jurisprudencial de esta Segunda Sala, se reitera que la intención del legislador fue dotar al recurso de revisión fiscal de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su cuantía o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameritan la instauración de una instancia adicional.

160. Por tales consideraciones, esta Segunda Sala estima que el criterio que debe prevalecer es el que declara la improcedencia del recurso de revisión fiscal en los casos en los que la resolución combatida se ocupe de temas estrictamente formales, entre los que se encuentra el supuesto en el que se analice la satisfacción de los requisitos que debe cubrir el proceso de creación de las normas oficiales mexicanas para ser válidas.

161. Toda vez que, en esos casos, en realidad se está decidiendo sobre un aspecto formal y no material de la resolución impugnada y no se verifica la regularidad del contenido material de dichas reglas.

162. Por otra parte, debe decirse que el hecho de que la consecuencia de invalidar la norma se traduzca en la "*inexigibilidad de una obligación*" para la actora es un efecto natural de la invalidación de los actos administrativos de carácter general impugnados, en virtud de vicios advertidos en el procedimiento seguido para su emisión y no por motivos de fondo sobre las obligaciones legales exigibles a la parte actora.

163. Además de que los efectos de la nulidad de las normas de carácter general únicamente surten para las partes del juicio, por lo que su invalidación

no implica, por sí, que el asunto revista el carácter de importante y trascendente, dado que sus efectos continúan rigiendo en relación con los demás sujetos.

164. Finalmente, no se justifica la importancia del caso por el simple hecho de que éste verse sobre una norma de carácter general que busca la protección de los intereses del consumidor (al pretender erradicar de manera absoluta la existencia de prácticas ilegítimas de algunas estaciones de servicio que venden combustible fuera de las tolerancias especificadas).

165. Lo anterior es así porque la importancia y trascendencia en el precepto legal en estudio se prevén como elementos propios y específicos que concurren en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo. Por ende, la importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.

## 6. Criterio que debe prevalecer

166. En mérito de lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA POR VICIOS FORMALES EN SU PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN. De una interpretación histórica y teleológica del recurso de revisión fiscal y de conformidad con la línea jurisprudencial de esta Segunda Sala, se reitera que la intención del legislador fue dotar a dicho recurso de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándolo únicamente a ciertos casos que por su cuantía o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretende revisar a través de su interposición, ameritan la instauración de una instancia adicional. Por tanto, contra la resolución que declara la nulidad de una Norma Oficial Mexicana por vicios formales en su procedimiento de creación es improcedente el recurso de revisión fiscal, toda vez que no puede ser considerada una decisión de fondo, debido a que no conduce a la declaración de un derecho o a la inexistencia de una obligación, puesto que no resuelve el contenido material de la pretensión planteada en el juicio de origen, sino solamente se limita al análisis de la carencia de una formalidad del acto administrativo, razón por la cual no se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia exigidos por la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo 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 apartado de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al 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 mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y Yasmín Esquivel Mossa 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.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 220/2007, 2a./J. 94/2000, P./J. 72/2010 y PC.I.A. J/119 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 217; XII, noviembre de 2000, página 319; y XXXII, agosto de 2010, página 7; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo III, marzo de 2018, página 2924, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA POR VICIOS FORMALES EN SU PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN.** De una interpretación histórica y teleológica del recurso de revisión fiscal y de conformidad con la línea

jurisprudencial de esta Segunda Sala, se reitera que la intención del legislador fue dotar a dicho recurso de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándolo únicamente a ciertos casos que por su cuantía o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretende revisar a través de su interposición, ameritan la instauración de una instancia adicional. Por tanto, contra la resolución que declara la nulidad de una Norma Oficial Mexicana por vicios formales en su procedimiento de creación es improcedente el recurso de revisión fiscal, toda vez que no puede ser considerada una decisión de fondo, debido a que no conduce a la declaración de un derecho o a la inexistencia de una obligación, puesto que no resuelve el contenido material de la pretensión planteada en el juicio de origen, sino solamente se limita al análisis de la carencia de una formalidad del acto administrativo, razón por la cual no se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia exigidos por la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## 2a./J. 127/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 88/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y Cuarto, Octavo, Décimo Sexto, Décimo Octavo y Décimo Noveno, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de agosto de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver las revisiones fiscales 181/2018 y 183/2018, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 280/2015, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 391/2015, el sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 462/2014, el sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver las revisiones fiscales 506/2014 y 289/2015, y el diverso sustentado por el Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 200/2018.

Tesis de jurisprudencia 127/2019 (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 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**RECUSACIÓN DE LOS JUZGADORES DE AMPARO. CUANDO SE DESECHA DE PLANO POR NO ACREDITARSE LA INSOLVENCIA ECONÓMICA PARA EXHIBIR LA GARANTÍA RESPECTIVA, NO PRECLUYE EL DERECHO DEL RECUSANTE A PLANTEARLA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 280/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. 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 de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

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.<sup>3</sup>

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 precluye el derecho del recusante de promover impedimento, cuando fue desechado de plano por no acreditarse la insolvencia económica para exhibir la garantía a que se refiere el artículo 59 de la Ley de Amparo. Sin embargo, **arribaron a conclusiones disímiles**.

Es así, toda vez que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de reclamación \*\*\*\*\*, en fecha catorce de febrero de dos mil diecinueve, sostuvo que:

- Para responder qué sucede cuando alguna de las partes en el juicio interpone una segunda recusación, debe distinguirse si la primera fue desechada por improcedente o bien, si se llevó a cabo la calificación de la causa de impedimento planteada en la recusación.

- En el caso de la segunda hipótesis, resulta evidente que la posterior recusación que se plantee por la misma parte, debe desecharse por improcedente, en virtud a que la causa de impedimento ya fue analizada y calificada de fondo por el Tribunal Colegiado de Circuito a quien correspondió resolver, es decir, sobre ello existe una decisión firme emitida por un tribunal terminal y no es posible volver a plantearse dado que impera el principio de seguridad jurídica.

- Por otra parte, si se trata de la primera hipótesis, esto es, que la inicial recusación fue desechada por improcedente, debe darse cabida a tramitarse la segunda recusación, pues no se está ante una resolución que calificó la causa de impedimento planteada inicialmente, sino que no se satisfizo alguno de los requisitos a que alude el artículo 59 de la Ley de Amparo, por ejemplo, se omitió la protesta de decir verdad; se omitieron los hechos que

---

<sup>3</sup> 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*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, registro digital: 164120.

fundamentan la recusación; no se exhibió el billete de depósito respectivo o bien, se alegue insolvencia económica sin acreditarse o no se calificó la insolvencia. Como se ve, tales requisitos están relacionados a la procedencia y trámite de la recusación, pero ninguno se vincula con la calificación de legal o no de la causa de impedimento.

- De ese modo, si se vuelve a intentar por la misma parte una segunda recusación y la primera se desechó por no cumplirse con alguno o algunos de los requisitos de procedibilidad mencionados, en caso de que la ulterior recusación cubra tales requisitos, entonces debe admitirse a trámite, siempre y cuando no se haya iniciado la sesión del Tribunal Colegiado a quien corresponde resolver el asunto de donde deriva la recusación.

- En el caso concreto, en el auto impugnado se desechó por notoriamente improcedente la recusación porque se consideró que el quejoso ya la había interpuesto en una primera ocasión; sin embargo, la recusación primigenia fue desechada por improcedente al no haberse cubierto uno de los requisitos de procedibilidad, esto es, por no demostrar tener insolvencia para exhibir el billete de depósito a que se refiere el artículo 59 de la Ley de Amparo, por lo que, si en la inicial no se calificó la causa de impedimento y aún no comienza la audiencia final en el juicio de amparo, entonces no existe preclusión para intentar nuevamente la recusación.

Los mencionados razonamientos sustentan la tesis VII.2o.C.53 K (10a.), cuyo título, subtítulo y texto señalan:

"RECUSACIÓN. NO PRECLUYE EL DERECHO PARA PROMOVER UNA SEGUNDA POR LA MISMA PARTE, CUANDO LA PRIMERA SE DESECHÓ POR IMPROCEDENTE, SIEMPRE Y CUANDO NO SE HAYA INICIADO LA SESIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A QUIEN CORRESPONDA RESOLVER EL ASUNTO DE DONDE AQUÉLLA DERIVA. Cuando alguna de las partes en el juicio interpone una segunda recusación, debe distinguirse si la anterior se desechó por improcedente, o bien, si se llevó a cabo la calificación de la causa de impedimento planteada en ésta. Si se trata de la segunda hipótesis, resulta evidente que la posterior recusación que se plantee por la misma parte, debe desecharse por improcedente en virtud de que la causa de impedimento ya fue analizada y calificada de fondo por el Tribunal Colegiado de Circuito a quien correspondió resolver, es decir, sobre ello existe una decisión firme emitida por un tribunal terminal y no es factible volver a plantearse, ya que impera el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, si se trata del primer caso, esto es, que la inicial recusación fue desechada por improcedente, debe tramitarse la segunda, pues no se está ante una resolución que

calificó la causa de impedimento planteada inicialmente, sino que no se satisfizo alguno de los requisitos a que alude el artículo 59 de la Ley de Amparo; por ejemplo, se omitió la protesta de decir verdad; no se expresaron los hechos que fundamentan la recusación; no se exhibió el billete de depósito respectivo, o bien, se alegue insolvencia económica sin acreditarse o no se calificó la insolvencia. Como puede verse, esos requisitos están relacionados con la procedencia y trámite de la recusación, pero ninguno de ellos se vincula con la calificación de legal o no de la causa de impedimento. Por tanto, no precuye el derecho para promover una segunda recusación por la misma parte si la primera se desechó por no cumplirse con alguno o algunos de los requisitos de procedibilidad destacados; en caso de que la ulterior recusación cubra esos requisitos, entonces debe admitirse a trámite, siempre y cuando no se haya iniciado la sesión del Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponde resolver el asunto de donde deriva la recusación."<sup>4</sup>

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el tres de abril de dos mil diecinueve el recurso de revisión \*\*\*\*\*, relacionado con la reclamación \*\*\*\*\*, expuso lo siguiente:

- El quejoso recurrente por segunda ocasión hace valer recusación respecto a todos los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado, solicitando suspender el procedimiento y que se le exente de exhibir la garantía respectiva.

- Al respecto, con motivo de que por segunda vez el impugnante pretende recusar en su totalidad a los Magistrados, con la misma base argumentativa que expresó en la promoción que obra glosada en autos, solamente que ahora refiere a la circunstancia que el presente asunto y su relacionada reclamación, se listaron para resolverse de forma conjunta dentro de la sesión de tres de abril de dos mil diecinueve, aunado a que reitera su pretensión de que se le exima de la carga procesal de exhibir la garantía pecuniaria prevista en el artículo 59 de la Ley de Amparo, para que se le dé curso legal a la nueva recusación.

- Lo procedente en el caso es desechar de plano la recusación planteada por constituir cosa juzgada la resolución plenaria de diecinueve de marzo de

---

<sup>4</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2777, Décima Época, registro digital: 2019601, fecha de publicación: viernes 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

dos mil diecinueve, dictada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el impedimento \*\*\*\*\*', de su índice, esencialmente bajo el argumento de que no se advirtieron elementos suficientes que demostraran que el inconforme carece de capacidad económica para eximirlo de la garantía o para que en su caso se le fije una lo más baja posible, ya que únicamente dijo que carece de capacidad económica y que no tiene trabajo, resultando indispensable que dentro de los autos del recurso de revisión se revele en forma contundente la imposibilidad del promovente de exhibir el billete de depósito para la garantía aludida en el artículo 59 de la Ley de Amparo.

- Concluyó en que derivado de lo resuelto en dicho impedimento, precluyó el derecho del recusante para justificar su insolvencia económica, quedando así posibilitado el Tribunal Colegiado para desechar de plano la recusación promovida por segunda ocasión por el quejoso.

Lo expuesto con antelación evidencia que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con relación a si una primera recusación es desechada por no acreditarse la insolvencia alegada para exhibir la garantía respectiva, sostiene que debe darse cabida a tramitarse una posterior, al no estarse en presencia de una resolución que haya calificado la causa de impedimento planteada inicialmente, sino de que no se colmó uno de los requisitos previstos en el artículo 59 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, manifiesta que debe desecharse de plano la recusación planteada en segundo orden, si en una primera no se evidenció la falta de capacidad económica para solventar el gasto que representa la garantía que, como requisito de procedencia, prevé el artículo 59 de la ley de la materia, por lo que en ese caso precluyó el derecho a recusar.

En tal contexto, **el punto de contradicción** a dilucidar por esta Segunda Sala estriba en **determinar si al desecharse una recusación por no acreditarse la insolvencia económica para exhibir la garantía respectiva, precluye el derecho a recusar a los juzgadores de amparo y, por ende, resulta improcedente una posterior recusación.**

No se pasa por alto que si bien el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, sostuvo que no opera la preclusión del derecho a hacer un segundo planteamiento, siempre y cuando no haya iniciado la sesión del Tribunal Colegiado de Circuito al que corresponda resolver el asunto

de donde deriva la segunda recusación; sin embargo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito no hizo algún pronunciamiento al respecto, aunado a que sobre el particular emitió criterio esta Segunda Sala al resolver el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 220/2018, ya que se determinó que el derecho de las partes para recusar no se agota con el listado para sesión del asunto en el que se alegue la configuración del impedimento, sobre todo porque existe la intención de garantizar que, incluso, hasta el último momento previo a la toma de la decisión respectiva, sea viable apartar del conocimiento del asunto al juzgador que incurra en alguna causa de impedimento para que lo haga otro.

De la relatada ejecutoria derivó la jurisprudencia 2a./J. 119/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"RECUSACIÓN DE LOS JUZGADORES DE AMPARO. PUEDE PLANTEARSE AUN DESPUÉS DE QUE EL ASUNTO EN EL QUE SE FORMULE SE HAYA LISTADO PARA SER VISTO EN SESIÓN. El artículo 51 de la Ley de Amparo establece diversas causas de impedimento por las cuales los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, pueden ser recusados por las partes para conocer de los asuntos puestos a su consideración, conforme al artículo 52, párrafo segundo, del mismo ordenamiento. Al respecto, el legislador no previó un límite temporal para plantear las recusaciones, de lo que se infiere que pugnó para que las partes, en cualquier etapa procesal del juicio, cuando adviertan en el juzgador alguna condición personal que lo motive a actuar o resolver en determinado sentido, puedan manifestarlo y, en su caso, obtener una decisión que lo inhiba de conocer del asunto. Por tanto, el derecho de las partes para recusar no se agota con el listado para sesión del asunto en el que se alegue la configuración del impedimento, sobre todo porque se advierte que la intención es garantizar que, incluso, hasta el último momento previo a la toma de la decisión respectiva, sea viable apartar del conocimiento del asunto al juzgador que incurra en alguna causa de impedimento para que lo haga otro, tomando en cuenta que el derecho a la justicia imparcial constituye una condición esencial de la función jurisdiccional."<sup>5</sup>

CUARTO.—**Consideraciones y fundamentos.** El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia se orienta en el sentido de que

---

<sup>5</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 1114, Décima Época, registro digital: 2018465, fecha de publicación: viernes 23 de noviembre de 2018 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

no precluye el derecho del recusante de promover un impedimento respecto de los juzgadores de amparo, cuando previamente fue desechado de plano por no acreditarse la insolvencia económica para exhibir la garantía prevista en el artículo 59 de la Ley de Amparo.

Al respecto, debe tenerse presente que esta Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho la referida contradicción de tesis 220/2018, en lo que al presente asunto interesa, sostuvo lo siguiente:

- El principio de imparcialidad rige en un juicio no solamente en el dictado de la sentencia que decida el derecho discutido, sino en cada uno de los actos propios de la promoción y tramitación del asunto (es decir, aquellos que preparan el juicio para ponerlo en estado de resolución) y, más aún, en las actuaciones posteriores en esa sentencia definitiva, dado que se trata de generar certeza en cuanto a que ninguna condición de tipo personal del juzgador se constituya como un obstáculo para que las partes obtengan justicia.

- La falta de un límite temporal para plantear una recusación se justifica por la necesidad de hacer prevalecer el derecho de acceso a la justicia establecido en los artículos 17 constitucional y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre todo, en su vertiente de imparcialidad, pues debe partirse de que la función jurisdiccional del Estado es única y, por tanto, todos los juzgadores deben, como peritos en derecho, no sólo estar capacitados para resolver los litigios sometidos a su consideración, sino estar en aptitud de emitir una decisión objetiva para satisfacer el derecho de acceso a la justicia.

- El derecho a la justicia imparcial constituye una condición esencial de la función jurisdiccional, por la cual se busca garantizar que las resoluciones obedezcan solamente a criterios jurídicos y no a la inclinación subjetiva del juzgador de favorecer a alguna de las partes por cualquier razón –a cuya observancia obedece la previsión de causas de impedimento–.

Ahora bien, la Ley de Amparo regula los impedimentos, excusas y recusaciones en el capítulo VI de su título primero, conformado de los artículos 51 a 60, de los cuales el numeral 59<sup>6</sup> establece los requisitos de procedencia de la recusación de un juzgador de amparo, siendo los siguientes:

---

<sup>6</sup> **"Artículo 59.** En el escrito de recusación deberán manifestarse, bajo protesta de decir verdad, los hechos que la fundamentan y exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al

a) El escrito respectivo debe contener la manifestación bajo protesta de decir verdad de los hechos que la fundamenten.

b) Acompañarse el billete de depósito que garantice el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación; salvo que se alegue insolvencia, caso en el cual el órgano jurisdiccional calificará esa manifestación y podrá exigir una garantía menor o prescindir de su exhibición.

La consecuencia o sanción procesal de no observar esos requisitos, es que la recusación se deseche de plano, con la salvedad de que, respecto al requisito identificado bajo el inciso b), se alegue insolvencia, hipótesis en la cual el órgano jurisdiccional la calificará y, en su caso, podrá exigir garantía por el importe mínimo de la multa, o bien, exentar de su exhibición.

Relacionado con lo anterior, el artículo 250 de la Ley de Amparo<sup>7</sup> es expreso en disponer que cuando el órgano jurisdiccional que deseche o desestime una recusación advierta que existan elementos suficientes que demuestren que su promoción se dirigió a entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, se impondrá multa de treinta a trescientos días de salario.

De lo expuesto, se considera que no se pierde, extingue o consume la facultad procesal de plantear la recusación de los juzgadores de amparo, cuando se desecha de plano por no haberse acreditado la insolvencia económica para exhibir la garantía consistente en el billete de depósito por el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en el caso de declararse infundada la recusación.

Ello toda vez que no existe un pronunciamiento que haya dilucidado que en el caso específico se actualiza o no alguna de las hipótesis de impedimento previstas en el artículo 51 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> es decir, no hay una calificación de fondo de la recusación, por lo que subsiste la vertiente de imparcialidad del derecho de acceso a la justicia establecido en los artículos 17

---

monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada. De no cumplirse estos requisitos la recusación se desechará de plano, salvo que, por lo que hace al último de ellos, se alegue insolvencia. En este caso, el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe del mínimo de la multa o exentar de su exhibición."

<sup>7</sup> "Artículo 250. Cuando el órgano jurisdiccional que deseche o desestime una recusación advierta que existan elementos suficientes que demuestren que su promoción se haya dirigido a entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, se impondrá multa de treinta a trescientos días de salario."

<sup>8</sup> "Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

de la Constitución General y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que como lo ha sostenido esta Segunda Sala, debe partirse de que la función jurisdiccional del Estado es única y, por tanto, todos los juzgadores deben no solamente estar capacitados para resolver los litigios sometidos a su conocimiento, sino ser aptos para emitir una decisión objetiva que satisfaga el derecho de acceso a la justicia.

Esto es, al no encontrarse definida la actualización de alguna causa de impedimento, prevalece, por encima de aspectos meramente procesales, el derecho sustantivo a una justicia imparcial, como condición esencial de la función jurisdiccional, lo que lleva a la exigencia de garantizar que las resoluciones atiendan solamente criterios jurídicos y no a la inclinación subjetiva del juzgador de favorecer a alguna de las partes, sea la razón que sea.

Lo anterior es así, máxime si se tiene en cuenta que la propia Ley de Amparo en su artículo 250 sanciona a quienes planteen una recusación encaminada a entorpecer o dilatar el procedimiento, es decir, la sanción procesal de promover una recusación con esos fines es la imposición de una multa que va de treinta a trescientos días de salario, lo cual contribuye a inhibir las prácticas dilatorias, pero no que se considere precluido el derecho procesal a hacerla valer, pues como se dijo, subsiste sobre el particular el derecho a una impartición de justicia imparcial.

En tal contexto, es dable concluir que no precluye el derecho a recusar a los juzgadores de amparo, cuando se desecha de plano una recusación por no acreditarse la insolvencia económica para exhibir la garantía respectiva.

---

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y,

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

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:

RECUSACIÓN DE LOS JUZGADORES DE AMPARO. CUANDO SE DESECHA DE PLANO POR NO ACREDITARSE LA INSOLVENCIA ECONÓMICA PARA EXHIBIR LA GARANTÍA RESPECTIVA, NO PRECLUYE EL DERECHO DEL RECUSANTE A PLANTEARLA. El artículo 59 de la Ley de Amparo establece los requisitos de procedencia de la recusación de un juzgador de amparo, consistentes en que: a) el escrito respectivo debe contener la manifestación, bajo protesta de decir verdad, de los hechos que la fundamenten; y b) se acompañe el billete de depósito que garantice el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación, salvo que se alegue insolvencia, caso en el cual el órgano jurisdiccional calificará esa manifestación y podrá exigir una garantía menor o prescindir de su exhibición. Ahora bien, la consecuencia procesal de no cumplir con esos requisitos es que la recusación se deseche de plano, con la salvedad de que, respecto al segundo requisito se alegue insolvencia, hipótesis en la cual el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe mínimo de la multa, o bien, exentar de su exhibición. Al respecto, no precluye el derecho a plantear la recusación de los juzgadores de amparo cuando se desecha de plano por no haberse acreditado la insolvencia económica para exhibir la garantía prevista en artículo en mención, toda vez que no existe un pronunciamiento que haya dilucidado que en el caso específico se actualiza o no alguna de las hipótesis de impedimento contenidas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, esto es, no hay una calificación de fondo de la recusación, por lo que subsiste la vertiente de imparcialidad del derecho de acceso a la justicia reconocido por los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que debe partirse de que la función jurisdiccional del Estado es única y, por ende, todos los juzgadores deben no solamente estar capacitados para resolver los litigios sometidos a su conocimiento, sino encontrarse en plena aptitud de emitir una decisión objetiva que satisfaga el derecho de acceso a la justicia. Esto es, al no encontrarse definida la actualización de alguna causa de impedimento prevalece, por encima de aspectos meramente procesales, el derecho sustantivo a una justicia imparcial, como condición esencial de la función jurisdiccional, lo que lleva a la exigencia de garantizar que las resoluciones atiendan solamente criterios jurídicos y no a la inclinación subjetiva del juzgador de favorecer a alguna de las partes, sea la razón que sea. Máxime que la propia Ley de Amparo en su artículo 250 sanciona a quienes planteen una recusación encaminada a entorpecer o dilatar el

procedimiento, es decir, la sanción procesal de promover una recusación con esos fines es la imposición de una multa que va de treinta a trescientos días de salario, lo cual contribuye a inhibir las prácticas dilatorias, pero no a que se considere precluido el derecho procesal a hacerla valer, pues subsiste el derecho a una impartición de justicia imparcial.

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 mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora I. emitió su voto en contra. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

**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 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 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RECUSACIÓN DE LOS JUZGADORES DE AMPARO. CUANDO SE DESECHA DE PLANO POR NO ACREDITARSE LA INSOLVENCIA ECONÓMICA PARA EXHIBIR LA GARANTÍA RES-**

**PECTIVA, NO PRECLUYE EL DERECHO DEL RECUSANTE A PLANTEARLA.** El artículo 59 de la Ley de Amparo establece los requisitos de procedencia de la recusación de un juzgador de amparo, consistentes en que: a) el escrito respectivo debe contener la manifestación, bajo protesta de decir verdad, de los hechos que la fundamenten; y b) se acompañe el billete de depósito que garantice el monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada la recusación, salvo que se alegue insolvencia, caso en el cual el órgano jurisdiccional calificará esa manifestación y podrá exigir una garantía menor o prescindir de su exhibición. Ahora bien, la consecuencia procesal de no cumplir con esos requisitos es que la recusación se deseche de plano, con la salvedad de que, respecto al segundo requisito se alegue insolvencia, hipótesis en la cual el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe mínimo de la multa, o bien, exentar de su exhibición. Al respecto, no precluye el derecho a plantear la recusación de los juzgadores de amparo cuando se desecha de plano por no haberse acreditado la insolvencia económica para exhibir la garantía prevista en artículo en mención, toda vez que no existe un pronunciamiento que haya dilucidado que en el caso específico se actualiza o no alguna de las hipótesis de impedimento contenidas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, esto es, no hay una calificación de fondo de la recusación, por lo que subsiste la vertiente de imparcialidad del derecho de acceso a la justicia reconocido por los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que debe partirse de que la función jurisdiccional del Estado es única y, por ende, todos los juzgadores deben no solamente estar capacitados para resolver los litigios sometidos a su conocimiento, sino encontrarse en plena aptitud de emitir una decisión objetiva que satisfaga el derecho de acceso a la justicia. Esto es, al no encontrarse definida la actualización de alguna causa de impedimento prevalece, por encima de aspectos meramente procesales, el derecho sustantivo a una justicia imparcial, como condición esencial de la función jurisdiccional, lo que lleva a la exigencia de garantizar que las resoluciones atiendan solamente criterios jurídicos y no a la inclinación subjetiva del juzgador de favorecer a alguna de las partes, sea la razón que sea. Máxime que la propia Ley de Amparo en su artículo 250 sanciona a quienes planteen una recusación encaminada a entorpecer o dilatar el procedimiento, es decir, la sanción procesal de promover una recusación con esos fines es la imposición de una multa que va de treinta a trescientos días de salario, lo cual contribuye a inhibir las prácticas

dilatorias, pero no a que se considere precluido el derecho procesal a hacerla valer, pues subsiste el derecho a una impartición de justicia imparcial.

## 2a./J. 139/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 280/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 5 de septiembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

### **Tesis y criterio contendientes:**

Tesis VII.2o.C.53 K (10a.), de título y subtítulo: "RECUSACIÓN. NO PRECLUYE EL DERECHO PARA PROMOVER UNA SEGUNDA POR LA MISMA PARTE, CUANDO LA PRIMERA SE DESECHÓ POR IMPROCEDENTE, SIEMPRE Y CUANDO NO SE HAYA INICIADO LA SESIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A QUIEN CORRESPONDA RESOLVER EL ASUNTO DE DONDE AQUÉLLA DERIVA.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2777; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 46/2019.

Tesis de jurisprudencia 139/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## Subsección 4.

# SENTENCIAS QUE INTERRUMPEN JURISPRUDENCIA

### **JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DEBE ABANDONARSE CUANDO SE REALIZA UNA NUEVA REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5641/2016. JOSÉ LUIS RECHY MARTÍNEZ. 15 DE MARZO 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: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión.<sup>2</sup>

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Los recursos de revisión principal<sup>3</sup> y adhesivo<sup>4</sup> se interpusieron oportunamente.

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los puntos primero, segundo –a contrario sentido– y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se interpuso en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo cuyo conocimiento, en atención a la materia que trata, corresponde a esta Sala, aunado a que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>3</sup> De las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida fue notificada personalmente a la parte quejosa el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis (foja 449 del cuaderno de

TERCERO.—**Legitimación.** Los referidos medios de impugnación fueron interpuestos por personas legitimadas para tal efecto.<sup>5</sup>

---

amparo número 724/2015), la cual surtió sus efectos el uno de septiembre del mismo año, por lo que el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del dos al veinte de septiembre de dos mil dieciséis, sin tomar en cuenta los días tres, cuatro, diez, once, catorce, quince, dieciséis, diecisiete y dieciocho del citado mes, por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el comunicado del diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Por tanto, si el escrito de agravios se recibió el veinte de septiembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito (foja 3 del toca en que se actúa), es evidente que su interposición ocurrió dentro del plazo legal correspondiente.

<sup>4</sup> El auto admisorio del recurso de revisión principal se notificó por oficio al Secretario de Hacienda y Crédito Público el diecinueve de octubre de dos mil dieciséis (foja 55 del presente toca) con fundamento en el artículo 28 de la Ley de Amparo, por lo que surtió efectos ese mismo día según lo dispone el diverso 31, fracción I, de la mencionada legislación; en consecuencia, el plazo de cinco días que prevé el artículo 82 de la ley de la materia para la adhesión al recurso de revisión principal, transcurrió del veinte al veintiséis del mes y año mencionados al inicio. Por tanto, si el oficio de revisión adhesiva se recibió el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es inconcuso que dicho medio de defensa se interpuso oportunamente (foja 70 vuelta del presente toca).

<sup>5</sup> Toda vez que el recurso de revisión principal fue suscrito por José Luis Rechy Martínez, parte quejosa en el juicio de amparo directo 724/2015, —a quien no le favorece la sentencia impugnada—, personalidad que le fue reconocida por el Tribunal Colegiado mediante proveído del once de diciembre de dos mil quince (foja 126 del cuaderno de amparo); por otra parte, el recurso de revisión adhesivo fue suscrito por Gabriel Arturo Cárdenas Mateos, director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en suplencia por ausencia del subprocurador fiscal federal de amparos, este último en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, a quien se tiene apersonado en su carácter de tercero interesado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo.

Además, el aludido subprocurador se encuentra facultado para representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante los Tribunales de la República y demás autoridades en las que dicha representación no corresponda a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones o a otra unidad administrativa de esa secretaría, así como representarla en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos en que sea parte, y para interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, en términos del artículo 72, fracciones I y VI, del reglamento interior de esa dependencia, habida cuenta que puede ser suplido en sus ausencias por el Director General de Amparos contra Leyes, el Director General de Amparos contra Actos Administrativos o por el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75-C y 105 del citado reglamento. Al respecto, es aplicable en lo conducente la jurisprudencia número 2a./J. 189/2006, del rubro siguiente: "SUBPROCURADOR FISCAL FEDERAL DE AMPAROS. SU LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, NO SE DESVIRTÚA AUNQUE SE DEMUESTRE QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 105, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ESTABAN EN SUS OFICINAS EL DÍA DE LA FIRMA DEL ESCRITO RESPECTIVO."

CUARTO.—**Antecedentes.** Para un mejor entendimiento del asunto conviene hacer una breve reseña de los antecedentes relevantes que informan la sentencia recurrida.

1. Por escrito recibido el veintitrés de enero de dos mil trece en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, José Luis Rechy Martínez, por derecho propio, demandó la nulidad de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil doce, emitida en el recurso de revocación RL 309/2012 por la Administración Local de Auditoría Fiscal de Puebla Norte del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual confirmó la diversa resolución en la que se le determinó un crédito fiscal en cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto empresarial a tasa única e impuesto especial sobre producción y servicios, actualizaciones, recargos, multas y reparto adicional de utilidades respecto del ejercicio fiscal de dos mil nueve.

2. Del juicio correspondió conocer a la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bajo el expediente número 2466/13-17-02-10, la cual dictó sentencia el uno de julio de dos mil catorce, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada por considerar que el rechazo efectuado por la autoridad demandada de las deducciones de los gastos del actor con motivo de la falta de los requisitos relativos a que se cubrieran en cheque nominativo y se efectuaran las retenciones correspondientes, infringía los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal; por lo que declaró la inaplicación del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

3. En contra de la anterior resolución, la Administración Local Jurídica de Puebla Norte del Servicio de Administración Tributaria interpuso recurso de revisión fiscal, el que correspondió conocer al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ordenándose radicar bajo el expediente número R.F. 405/2014 y admitir a trámite. En sesión del ocho de diciembre dos mil catorce el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región resolvió ese medio de impugnación en el sentido de declararlo fundado, al considerar que la Sala fiscal infringió el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no analizar adecuadamente los argumentos contenidos en la contestación de la demanda.

4. En cumplimiento a la resolución emitida por el Tribunal Colegiado en la citada revisión fiscal, la Sala Fiscal emitió una nueva sentencia el veintitrés

de enero de dos mil quince, en la que dejó intocados los considerandos tercero y cuarto de la sentencia inicialmente recurrida, relativos a la legalidad de la competencia de la autoridad fiscal, así como de las formalidades inherentes a la visita domiciliaria. Por otra parte, concluyó que los artículos 31, fracciones III y V, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 35-A de su reglamento, se oponían a los diversos 14 y 31, fracción IV, constitucionales, procediendo a su inaplicación, razonando que el rechazo de las deducciones pretendidas por el accionante no tenía sustento jurídico por apoyarse en los preceptos declarados inaplicables.

**5.** Inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada interpuso ulterior recurso de revisión fiscal, el cual fue turnado al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ordenándose su radicación y trámite en el toca número R.F. 107/2015; posteriormente, en sesión del doce de junio del mismo año el órgano colegiado declaró fundado el recurso, en razón de que la Sala Fiscal, al invocar la aplicación del principio pro persona omitió confrontar los preceptos inaplicados con algún derecho fundamental.

**6.** Derivado de lo anterior, la Sala Fiscal pronunció sentencia del cuatro de septiembre de dos mil quince, en la que reiteró las consideraciones intocadas y, en cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, en relación con los restantes conceptos de anulación –séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo–, resolvió declarar la validez de la resolución impugnada.

**7.** No conforme con esa determinación, mediante escrito recibido el diecinueve de octubre de dos mil quince en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el demandante promovió juicio de amparo directo en donde formuló veintiún conceptos de violación, dentro de los que destacan los identificados como décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo cuarto; a través de los cuales hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación, así como 35-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigentes en dos mil nueve.

**8.** Por razón de turno, la demanda de amparo se remitió al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual, ago-

tados los trámites de ley, dictó sentencia el doce de agosto de dos mil dieciséis, en la que resolvió negar la protección de la Justicia Federal.

Significativo resulta destacar que el Tribunal Colegiado desestimó diversos argumentos de legalidad, y en cuanto a los aspectos de constitucionalidad de las normas reclamadas, consideró, en esencia, lo siguiente:

En cuanto al estudio de los conceptos de violación marcados como décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y vigésimo cuarto, en los que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 35-A de su reglamento, el Tribunal Colegiado desestimó los argumentos relativos atendiendo a lo siguiente:

- Calificó de inoperante el argumento en el que el quejoso adujo que el artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vulnera el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal; en virtud de que del noveno concepto de violación no se advertía en qué consistía el tratamiento desigual alegado en relación con actividades semejantes.

- Estimó ineficaces los argumentos en los que la inconstitucionalidad del artículo 31, fracción III, de la ley de renta referida, se hizo depender de las condiciones particulares del agraviado, es decir, en función de que en el Municipio de Cuyoaco, Puebla, en donde se ubica su domicilio fiscal, no existen servicios bancarios.

- Respecto a la violación a la dignidad humana que el peticionario del amparo reclamó de dicho numeral al exentar en algunos casos el cumplimiento de los requisitos relativos a las deducciones; el órgano colegiado consideró ineficaz dicho argumento ya que no queda al arbitrio de la autoridad fiscal determinar la actualización de esas excepciones, sino que debe atenderse al lugar en que se efectuaron esas erogaciones, en otras palabras, si se realizaron en poblaciones o zonas rurales sin servicios bancarios; tomando como parámetro legal los requisitos previstos en el artículo 35-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Por otra parte, destacó que contrario a lo aseverado por el quejoso, el artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tiene una finalidad recaudatoria y, por lo tanto, no infringe el artículo 22 constitucional; por el contra-

rio, refirió que dicho numeral establece el mecanismo mediante el cual se pueden deducir los gastos realizados, de la renta o utilidad obtenida durante el ejercicio fiscal.

- Indicó que los requisitos para la deducción previstos en la ley referida obedecen a una exigencia derivada del principio de proporcionalidad tributaria en aras de salvaguardar la capacidad contributiva a fin de contribuir al gasto público; por lo que esos requisitos o modalidades constituyen una condición mínima para acreditar la legalidad de la deducción realizada y el resultado fiscal obtenido.

- En adición a lo anterior, consideró que la fracción III del artículo 31 de la ley impositiva mencionada no infringe el artículo 22 constitucional en razón de que no propicia el rechazo de las deducciones reales, sino que sólo establece los requisitos legales mínimos para acreditar la deducción efectuada.

- Por otra parte, declaró infundado el argumento en el que el quejoso sostuvo que lo previsto en el artículo antes mencionado contiene una sanción desproporcional al provocar el rechazo de las deducciones; lo anterior, ya que dicho numeral no es desproporcional pues solamente demuestra si los gastos o erogaciones no se efectuaron legalmente y, por ende, no pueden representar la utilidad del contribuyente.

- Asimismo, sostuvo que el artículo tildado de inconstitucional no implica violación al principio *pro homine*, puesto que no fue solicitado en el juicio de nulidad y no se advirtió por parte de la Sala Fiscal violación alguna a los derechos humanos del amparista. Además, razonó que la aplicación de dicho principio hermenéutico no puede ser constitutivo de derechos alegados por los gobernados derivados de interpretaciones favorables sin sustento en reglas de derecho aplicables.

- En otro orden, declaró infundado el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad del artículo 35-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta por infringir el principio de subordinación jerárquica en relación con el contenido del artículo 31 de la ley de renta referida; dado que no modifica o excede lo dispuesto en el numeral que reglamenta, sino que sólo detalla y complementa el modo en que la autoridad administrativa autoriza el pago de erogaciones mediante formas diversas a operaciones bancarias en poblaciones o zonas rurales sin servicios de esa índole; máxime que con lo anterior se busca acotar el margen de apreciación de la autoridad fiscal.

Ahora bien, en relación a los conceptos de violación identificados como décimo octavo, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero y vigésimo segundo, en los que se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Colegiado sostuvo lo siguiente:

- Los numerales tildados de inconstitucionales no violan el principio de dignidad humana, toda vez que no tienen una finalidad recaudatoria, sino que sólo sancionan la omisión de cumplir con la obligación de contribuir al gasto del Estado.

- También es infundado el aserto de que dichos numerales dispongan sanciones iguales para infracciones distintas, ya que los artículos 76, párrafo primero, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del código tributario, establecen un parámetro sancionador de las conductas ahí referidas, correspondiendo a la autoridad la valoración justificada de su imposición.

- Resulta infundado que las disposiciones impugnadas contravengan el derecho fundamental de audiencia previa, toda vez que es criterio del Alto Tribunal del País que tratándose de impuestos y sus accesorios –en este caso multas– el citado derecho de audiencia opere de manera posterior al momento de la afectación derivada de la resolución relativa, bastando otorgar al gobernado el acceso a un medio de defensa de sede administrativo o jurisdiccional para impugnar con posterioridad a la fijación del impuesto.

- En relación con lo anterior, refirió que la violación aducida por el quejoso no vulnera el artículo 8, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que tal numeral, similar al artículo 14 constitucional, no establece que el derecho fundamental de audiencia deba de otorgarse en forma previa, en ningún caso, incluyendo la materia fiscal.

- Los artículos tildados de inconstitucionales no estatuyen multas excesivas ya que éstos establecen parámetros que evitan la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables y desproporcionadas al establecer un parámetro mínimo y máximo a fin de que las autoridades valoren el grado de infracción, la situación económica del infractor y la reincidencia.

- El hecho de que las normas impugnadas no prevean la forma de individualización de la sanción no irroga perjuicios al quejoso, cuenta habida de que es obligación de las autoridades ejercer, de manera razonada y motivada, un juicio valorativo previo a la imposición de la sanción.

- A mayor abundamiento, expuso que las multas previstas en los artículos sujetos a escrutinio constitucional, responden a la protección del bien jurídico consistente en la necesidad de recaudar íntegra y oportunamente los impuestos necesarios para sufragar el gasto público, además de que son proporcionales a la culpabilidad y situación económica del infractor.

- Finalmente, sostuvo que la imposición de la multa mínima con base en los artículos reclamados, no causa perjuicios al quejoso; por lo que no era necesario que la autoridad expresara los elementos necesarios para su imposición, ya que al fincarse el monto mínimo, el patrimonio del gobernado no se vería afectado.

9. Esa sentencia constituye la resolución recurrida en el presente medio de impugnación.

QUINTO.—**Agravios.** El examen integral del escrito de expresión de agravios de la quejosa, pone de manifiesto que formula, básicamente, los argumentos siguientes:

a) La sentencia recurrida infringe el artículo 74 de la Ley de Amparo, habida cuenta que el Tribunal Colegiado estudió deficientemente el argumento de inconstitucionalidad del artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta por vulnerar el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, desatendiendo a la causa de pedir y el análisis sistémico de la demanda de amparo.

b) A diferencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado, en el concepto de violación décimo tercero de la demanda de amparo, se alegó violación al principio de equidad tributaria señalando que el contenido del artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tiene una justificación razonable y objetiva que permita imponer requisitos en materia de deducciones.

c) El Tribunal de amparo no dio el alcance debido al principio de equidad, el cual guarda relación con el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, ya que el legislador ordinario no justificó objetiva y razonablemente el requisito de procedibilidad de las deducciones, consistente en que el pago de erogaciones cuyo monto exceda de \$2,000.00 (dos mil pesos, cero centavos de moneda nacional) se realice mediante cheque nominativo, tarjeta de crédito, débito o de servicios o monederos electrónicos, a

excepción de cuando sean autorizados en numerario por el Servicio de Administración Tributaria, sin que se tomen en cuenta las condiciones de los contribuyentes de poder acceder a los servicios financieros; lo cual resulta inequitativo, debido a que genera un trato desigual en hipótesis de contribución similares, ya que para quienes tienen la posibilidad de acceso a esos servicios sería una carga y para quienes no una facilidad, trastocando los términos de la tributación y privacidad misma.

**d)** La sentencia es ilegal, ya que el Tribunal Colegiado debió analizar la inconstitucionalidad planteada en contravención al principio de equidad, dada la subjetividad con que las autoridades deciden eximir de dicha obligación en función de la ruralidad de las poblaciones en donde se encuentren los contribuyentes.

**e)** La sentencia es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, al no realizar un estudio completo del artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, respecto al principio de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 22 constitucional, en virtud de que en la demanda de amparo se planteó que tal precepto resulta desproporcional, porque para la procedencia de las deducciones existen otros mecanismos fiscales como la contabilidad analítica y la generación de comprobantes fiscales; sin embargo, el diseño de pagos contenido en la norma no toma en cuenta las condiciones económico-geográficas en que se encuentran los contribuyentes para hacer uso de servicios financieros para ese propósito.

**f)** En oposición con lo determinado por el Tribunal Colegiado, resulta insuficiente para que se respete el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 constitucional, el hecho de que los artículos 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación prevean un monto mínimo y uno máximo para la imposición de multas; toda vez que ese encasillamiento provoca que la proporcionalidad no se satisfaga, constituyéndose en un obstáculo para la actualización de los elementos que deben tener en cuenta los juzgadores al momento de individualizar las sanciones.

**g)** El principio de proporcionalidad se hace nugatorio al haberse vaciado su esencia originaria desde la ley; incorporado y desnaturalizado –ese principio– en los márgenes mínimo y máximo de la sanción, no obstante que su actualización debiera ser fuera de cualquier límite mínimo, obedeciendo a la discrecionalidad del juzgador para allegarse de medios probatorios para materializar la imposición en su justa dimensión.

h) No obstante que el Tribunal Colegiado resolvió las cuestiones de constitucionalidad conforme a la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte, de aplicación obligatoria; lo cierto es que el derecho es dinámico, en tanto las condiciones sociológicas y el sistema jurídico cambian. Entonces, por virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, dichas tesis no son aplicables sin que dejen de ser obligatorias, puesto que no impiden que los tribunales estudien a fondo las inconstitucionalidades planteadas por los gobernados.

i) Los planteamientos de inconstitucionalidad formulados por el quejoso tienen la importancia y trascendencia necesaria para que se modifiquen los criterios de jurisprudencia aplicados y, en consecuencia, se otorgue el amparo y protección de la justicia respecto de los artículos 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación.

SEXTO.—**Requisitos generales de procedencia del recurso.** A efecto de determinar la procedencia del presente medio de impugnación, es menester hacer las reflexiones siguientes:

El juicio de amparo directo consta de una sola instancia, pues la resolución que le recae, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno. De manera excepcional, en su contra podrá interponerse un medio de defensa –revisión–, que sólo justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales previstos en el artículo 107, fracción IX,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 81, fracción II<sup>7</sup> de la Ley de Amparo, a saber:

<sup>6</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"**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; ..."

<sup>7</sup> "**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

1. En la revisión debe subsistir algún problema de constitucionalidad. Es decir, la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de un 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 9/2015.

Al unísono a la emisión del acuerdo plenario referido en el párrafo precedente, que regula la procedencia del recurso de revisión contra sentencias de amparo directo y precisa cuándo se está ante un asunto de importancia y trascendencia; esta Segunda Sala se ha pronunciado sobre este tema, al emitir la jurisprudencia número 2a./J. 128/2015 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto dicen:

"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 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

---

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."

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.<sup>8</sup>

**SÉPTIMO.—Existencia de un problema de constitucionalidad.** Los antecedentes relatados evidencian que la impetrante de garantías planteó en la demanda de amparo de origen, la inconstitucionalidad de los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 76, párrafo primero, 77, fracción III y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación vigentes en dos mil nueve, así como 35-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por estimarlos violatorios de los principios de equidad tributaria, interpretación *pro homine*, garantía de audiencia previa, proporcionalidad de la pena, prohibición a la imposición de sanción excesiva y subordinación jerárquica, consagrados en los artículos 1o., 14, 16, 17, 22, 31, fracción IV, 130 y 133 del Texto Supremo; así como el diverso numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado del conocimiento declaró inoperantes los argumentos en los que se alegó la inequidad tributaria del artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en razón de que el quejoso no demostró de qué manera se vulnera en su perjuicio dicho principio al no especificar el trato desigual que resintió, ni mucho menos las actividades semejantes que refirió en su demanda de amparo.

<sup>8</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, registro digital: 2010016, página 344.

De igual modo, sostuvo que dicha norma no infringe el principio de proporcionalidad, ya que su objeto es verificar la efectiva realización de las operaciones que se pretenden deducir, por lo que impera el cumplimiento de los requisitos legales contenidos en la norma, de ahí que el rechazo de las deducciones sólo demuestra que esos gastos o erogaciones no se efectuaron legalmente y por tanto no pueden representar la utilidad real del contribuyente.

Asimismo, el órgano jurisdiccional concluyó que los artículos 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación no son violatorios de los artículos 14 y 22 del Texto Fundamental, pues las multas fiscales no están sujetas al principio de garantía previa, a más que ese numeral establece un parámetro de sanción (entre un mínimo y máximo) en función del cual es innecesario fijar otros elementos que la autoridad deba tomar en cuenta a efecto de individualizar la sanción a imponer.

En cuanto al artículo 35-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estimó que no transgrede el principio de subordinación jerárquica en función de que no modifica o altera el contenido de la Ley del Impuesto sobre la Renta el cual reglamenta, sino que sólo detalla las hipótesis y supuestos en que la autoridad administrativa otorgue la autorización de realizar deducciones de las erogaciones en los poblados o zonas rurales sin servicios bancarios.

Por su parte, el quejoso formuló agravios dirigidos a combatir las razones por las que el Tribunal Colegiado sostuvo la constitucionalidad de los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 76, párrafo primero, 77, fracción III, y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación.

Desde esa óptica, se estima que en la especie se cumple el primero de los requisitos anunciados para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, es decir, subsiste un problema de constitucionalidad, dado que en la sentencia impugnada el Tribunal Colegiado desestimó los argumentos de inconstitucionalidad formulados por el quejoso y sostuvo que los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 76, párrafo primero, 77, fracción III y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación, vigentes en dos mil nueve, son acordes al Texto Fundamental; decisión que es combatida a través de los agravios esgrimidos por el quejoso.

OCTAVO.—**Importancia y trascendencia.** Esta Segunda Sala considera que el presente asunto no conlleva la emisión de un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional y, por consiguiente, carece de importancia y trascendencia, como se expone enseguida.

Los artículos 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y 76, párrafo primero, 77, fracción III y 82, fracciones II, inciso e), y IV, del Código Fiscal de la Federación, vigentes en dos mil nueve, tildados de inconstitucionales por el quejoso, establecen lo siguiente:

Ley del Impuesto sobre la Renta

"Artículo 31. Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:

"...

"III. Estar amparadas con documentación que reúna los requisitos de las disposiciones fiscales y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria, excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado.

"Tratándose del consumo de combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres, el pago deberá efectuarse mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, a través de los monederos electrónicos a que se refiere el párrafo anterior, aun cuando dichos consumos no excedan el monto de \$2,000.00.

"Los pagos que en los términos de esta fracción deban efectuarse mediante cheque nominativo del contribuyente, también podrán realizarse mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa.

"Las autoridades fiscales podrán liberar de la obligación de pagar las erogaciones con cheques nominativos, tarjetas de crédito, de débito, de servicios, monederos electrónicos o mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa a que se refiere esta fracción, cuando las mismas se efectúen en poblaciones o en zonas rurales, sin servicios bancarios.

"Cuando los pagos se efectúen mediante cheque nominativo, éste deberá ser de la cuenta del contribuyente y contener su clave del Registro Federal

de Contribuyentes así como, en el anverso del mismo la expresión 'para abono en cuenta del beneficiario'.

"Los contribuyentes podrán optar por considerar como comprobante fiscal para los efectos de las deducciones autorizadas en este título, los originales de los estados de cuenta de cheques emitidos por las instituciones de crédito, siempre que se cumplan los requisitos que establece el artículo 29-C del Código Fiscal de la Federación".

### **Código Fiscal de la Federación**

**"Artículo 76.** Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 55% al 75% de las contribuciones omitidas. ..."

**"Artículo 77.** En los casos a que se refiere el artículo 76 de este código, las multas se aumentarán conforme a las siguientes reglas:

" ...

"III. De un 50% a un 75% del importe de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, cuando se incurra en la agravante a que se refiere la fracción III del artículo 75 de este código.

"Tratándose de los casos comprendidos en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo anterior, el aumento de multas, a que se refiere este artículo, se determinará por la autoridad fiscal correspondiente, aun después de que el infractor hubiera pagado las multas en los términos del artículo precedente. ..."

**"Artículo 82.** A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81, se impondrán las siguientes multas:

" ...

"II. Respecto de la señalada en la fracción II:

"...

"e) De \$3,000.00 a \$10,030.00, por presentar medios electrónicos que contengan declaraciones incompletas, con errores o en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales.

"...

"IV. De \$12,240.00 a \$24,480.00, respecto de la señalada en la fracción IV, salvo tratándose de contribuyentes que de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, estén obligados a efectuar pagos provisionales trimestrales o cuatrimestrales, supuestos en los que la multa será de \$1,220.00 a \$7,340.00. ..."

El texto transcrito revela que la disposición reclamada de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé uno de los requisitos que deben cumplir las deducciones autorizadas por la ley, como es que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 (dos mil pesos, cero centavos de moneda nacional), se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria, excepto cuando aquéllos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado.

A su vez, los numerales del código tributario federal establecen la imposición de distintas multas en caso de que el contribuyente incumpla con diversas obligaciones fiscales a su cargo, fijando al respecto un parámetro entre un porcentaje y/o cantidad mínima y máxima para cuantificar aquéllas, según se trate el tipo de infracción e incluso si procede agravarla por los términos en que se cometa aquélla.

El quejoso aduce que el artículo 31, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta es contrario al principio de equidad tributaria, por dar un tratamiento desigual a actividades semejantes, citando al respecto algunas tesis que definen tal principio constitucional; asimismo, el argumento esencial de inconstitucionalidad formulado en contra de las normas que prevén las multas en cuestión se hace consistir en la violación el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 constitucional.

Sobre el particular, es imperativo destacar que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en relación con la constitucionalidad del precepto de la Ley

del Impuesto sobre la Renta en el que se establece el requisito de deducibilidad de un pago, en función de si puede efectuarse en efectivo, atendiendo a su importe; concluyendo que esa medida es acorde al Texto Constitucional.

Así se advierte de las tesis aislada y de jurisprudencia que se citan a continuación:

"RENTA. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE EN 2004, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>9</sup>

"RENTA. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE PREVÉ LOS REQUISITOS PARA DEDUCIR LOS GASTOS EN EL CONSUMO DE COMBUSTIBLES PARA VEHÍCULOS MARÍTIMOS, AÉREOS Y TERRESTRES, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cuyo texto y datos de publicación son: "La disposición citada, al establecer como requisito para la procedencia de las deducciones que éstas se respalden con la documentación que reúna los requisitos señalados en las disposiciones fiscales relativas a la identidad y el domicilio de quien la expida, así como de quien adquirió el bien respectivo o recibió el servicio, y que tratándose de los pagos cuyo monto exceda de \$2000.00, se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no impide al contribuyente deducir los gastos en que incurrió para obtener los ingresos gravables, sino que únicamente establece los requisitos a cumplir para la procedencia de su deducción, los cuales se justifican al pretender dotar a la autoridad de elementos que faciliten su labor de verificación respecto de la existencia y el monto de los gastos deducidos, lo que resulta acorde con los principios tributarios de veracidad y demostrabilidad razonables.", Tesis número 2a. XXVIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, registro digital: 2003383, página 1617.

<sup>10</sup> Del texto y datos de identificación siguientes: "El citado precepto al establecer que cuando se realicen erogaciones, incluso, por montos menores a \$2,000.00 por consumo de combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres, deberán efectuarse mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios o a través de los monederos electrónicos autorizados conforme al propio precepto para que proceda su deducción, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los contribuyentes que efectúen tales operaciones respecto de otros bienes por montos también inferiores a los \$2,000.00, quienes no tienen dicha obligación, en virtud de que no se trata de contribuyentes en una situación similar, ya que los sujetos se colocan ante dos gastos que se distinguen entre sí por la naturaleza del bien mismo y respecto del hecho objeto de regulación. Además, existe una justificación razonable y objetiva que permite imponer los requisitos mencionados a los consumos realizados en combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres, de aquellos que se efectúan para obtener otros bienes

De igual modo, este Alto Tribunal ha analizado la constitucionalidad de las multas establecidas en el Código Fiscal de la Federación, en relación con su alegada violación al principio de proporcionalidad de la pena consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, al tenor de los criterios ilustrativos siguientes:

"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES."<sup>11</sup>

"MULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISO A), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>12</sup>

---

pues, por una parte, el método de registro de operaciones elegido por el legislador, es acorde con los principios de veracidad y demostrabilidad razonables que rigen en materia de deducciones, a través del control riguroso mediante diversos mecanismos; y, por otra, la finalidad que se busca es que las autoridades fiscales tengan un mayor control de las deducciones realizadas por el contribuyente, lo que permite una comprobación sobre la correcta determinación de la base gravable del tributo por quienes realizan el gasto, así como de aquellos que expenden los combustibles, facilitando el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad.". Jurisprudencia número 2a./J. 126/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, registro digital: 171639, página 570.

<sup>11</sup> Cuyo texto y datos de identificación son: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.". Jurisprudencia número P./J. 102/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, registro digital: 192858, página 31.

<sup>12</sup> Que se lee: "Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las multas que prevén un monto mínimo y uno máximo para su imposición no pueden considerarse excesivas y, por ende, prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con base en ese parámetro la autoridad puede individualizar las sanciones tomando en consideración la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho previsto en la ley. En ese orden de ideas, si el artículo 82, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación establece una cantidad mínima y una máxima para sancionar el incumplimiento o el no acatamiento en tiempo del requerimiento de presentación de declaraciones, no viola el citado precepto constitucional, pues la autoridad fiscal estará obligada, al momento de graduarla (salvo que se trate de la mínima), a considerar aquellos elementos.". Tesis número 2a. LII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, registro digital: 169675, página 230.

"MULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 76, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006 QUE PREVÉ LOS SUPUESTOS EN LOS QUE SE APLICARÁN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS."<sup>13</sup>

"MULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN XXVI, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PERMITIR LA INDIVIDUALIZACIÓN DE DICHA SANCIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS."<sup>14</sup>

De tal suerte, aun cuando los criterios transcritos no se refieren exactamente a los artículos reclamados, ya sea por su vigencia o por su contenido literal, lo cierto es que sí abordan los problemas de constitucionalidad planteados por el quejoso, situación que permite sostener su aplicación analógica<sup>15</sup> al caso; haciendo innecesario un nuevo pronunciamiento a ese respecto por parte de este Alto Tribunal.

---

<sup>13</sup> Del contenido y datos de publicación siguientes: "El precepto legal citado, al establecer que cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 50% al 100% de las contribuciones omitidas, no viola el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la observancia a dicho principio no radica en que se cumpla o no una obligación de carácter "formal" o en que el monto de la sanción sea conforme al de las contribuciones omitidas, sino que el legislador, al instituirlo, consideró que dicho monto debe atender al bien jurídico protegido por la norma, consistente en la necesidad social de recaudar íntegra y oportunamente los impuestos necesarios para cubrir el gasto público, como medio para lograr la seguridad y la prosperidad de la sociedad, además de que es proporcional con la culpabilidad del infractor y con su capacidad económica, en virtud de que la omisión en el pago de contribuciones, de donde deriva la multa, guarda relación con las condiciones económicas del contribuyente, porque entre más elevadas sean las cantidades que deban recaudarse por tal omisión, mayor será la multa con la cual se sancione al infractor.". Tesis número 2a. CXVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, registro digital: 2010286, página 2087.

<sup>14</sup> Cuyo texto y datos de identificación dicen: "Para establecer la proporcionalidad de una multa fiscal se exige razonabilidad en la diferencia de trato, en virtud de la posición constitucional del legislador y de su legitimidad democrática; por tanto, el artículo 82, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, al permitir la individualización de la sanción en cada caso concreto, atendiendo para ello a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Jurisprudencia número 2a./J. 82/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, «agosto de 2012», registro digital: 2001379, página 536.

<sup>15</sup> Es criterio de esta Segunda Sala que las tesis y jurisprudencias puedan aplicarse de manera analógica, en los casos en que haya identidad de circunstancias entre el tema abordado en aquéllas y el caso particular, como se advierte de la tesis número 2a. XXI/2007, de rubro: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL HECHO DE QUE EN

Por tanto, sin prejuzgar sobre el contenido de los agravios formulados por la parte recurrente, al existir diversos criterios reiterados que tratan los temas de constitucionalidad involucrados en el presente recurso, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que su estudio no generaría un pronunciamiento novedoso a partir del cual pueda tenerse por satisfecho el requisito de procedencia tocante a su importancia y trascendencia.

En último término, derivado de las conclusiones alcanzadas en la presente ejecutoria, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona la jurisprudencia número 2a/J. 4/2016 (10a.), del título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EXISTIENDO PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD, LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO, SE ACTUALIZAN CUANDO EXISTE CRITERIO AISLADO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE RESUELVE LA LITIS PLANTEADA Y QUE DEBE REITERARSE PARA INTEGRAR JURISPRUDENCIA."<sup>16</sup>

Esa decisión obedece a la nueva reflexión sustentada por esta Segunda Sala en el sentido de que la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, es decir, un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el

---

ÉSTA NO SE HAYA INTERPRETADO EL MISMO PRECEPTO QUE EL ANALIZADO EN EL CASO CONCRETO. NO BASTA PARA ESTIMAR SU INAPLICABILIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, registro digital: 172743, página 560.

<sup>16</sup> Del texto y datos de identificación siguientes: "Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el Acuerdo General Número 9/2015(\*) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión en amparo directo procede exclusivamente cuando subsiste alguna cuestión de constitucionalidad, es decir, cuando la sentencia recurrida resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales, establezca la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, de haberse planteado dicha cuestión en la demanda de amparo, el órgano jurisdiccional del conocimiento haya omitido pronunciarse al respecto; y, además, el asunto debe fijar un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, éstos se actualizan en el supuesto de la existencia de criterio aislado que debe reiterarse para constituir jurisprudencia, en atención a que debe privilegiarse la seguridad jurídica de los gobernados y evitarse la emisión de sentencias divergentes por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tanto, el recurso de revisión en amparo directo procede cuando, al subsistir un tema de constitucionalidad, exista criterio aislado que este Alto Tribunal, en caso de ser procedente, reitere para integrar jurisprudencia que resultará obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía y que servirá de orientación para solucionar casos futuros, consolidando la seguridad en nuestro sistema jurídico que debe imperar, sobre todo, tratándose de aspectos de constitucionalidad.", difundida en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, registro digital: 2010926, página 1050.

orden jurídico nacional no es susceptible de alcanzarse en los casos en que existan tesis aisladas o de jurisprudencia emitidas por este Alto Tribunal donde aun cuando no se aborde exactamente el tema de constitucionalidad planteado en el caso particular, sí es posible aplicar aquéllas de manera analógica o, en su defecto, resulten orientadoras para definir el aludido problema de inconstitucionalidad.

Desde esa óptica, dada la excepcionalidad que caracteriza al recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo y atento a la discrecionalidad con la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede valorar los méritos de cada asunto, se estima suficiente la existencia de criterios reiterados orientadores o tesis aplicables analógicamente al caso particular, para que el asunto deje de significar un pronunciamiento novedoso o relevante.

Lo anterior, con el ánimo de que este Tribunal Constitucional concentre sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de asuntos que impliquen problemas de constitucionalidad inéditos o de verdadera relevancia para el orden jurídico nacional, no así la apertura de la instancia de revisión con el único propósito de confirmar un criterio ya definido.

Corolario de lo hasta aquí expuesto, es que dada la ausencia de importancia y trascendencia vinculada al examen de los problemas de constitucionalidad del presente recurso de revisión, lo procedente es desecharlo.

Sin que sea óbice para determinar lo anterior, la circunstancia de que el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto del cinco de octubre de dos mil dieciséis, lo haya admitido a trámite, dado que esa resolución no es definitiva ni causa estado, en tanto deriva de un examen preliminar.

Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 19/98, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: "La admisión del recurso de revisión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la esfera de su competencia, para realizar

NOVENO.—**Revisión adhesiva.** De acuerdo con lo expuesto, procede referirse a la adhesión que el Secretario de Hacienda y Crédito Público hace valer en relación con el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa.

Al respecto, la determinación adoptada en esta ejecutoria en cuanto a desechar el recurso de revisión interpuesto por el peticionario del amparo no reporta afectación alguna a los derechos defendidos por el recurrente adhesivo y, por ende, también debe desecharse la mencionada adhesión, ya que carece de autonomía, pues de conformidad con lo dispuesto en el numeral 82 de la Ley de Amparo, la adhesión a un recurso de revisión sigue la suerte procesal de éste.

Es aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia número 2a./J. 126/2006, de esta Segunda Sala, del rubro siguiente:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. PARA QUE SEA PROCEDENTE TAMBIÉN DEBE SERLO LA PRINCIPAL."<sup>18</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Se desechan los recursos de revisión principal y adhesivo a que este toca se refiere.

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

---

el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento." Novena Época, Segunda Sala (sic), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de 1998, registro digital: 196731, página 19.

<sup>18</sup> Del texto y datos de identificación siguientes: "De conformidad con los artículos 94, párrafo séptimo y 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la interpretación a contrario sensu del punto primero, fracciones I y II, del Acuerdo General Plenario 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1999, para la procedencia del recurso de revisión principal contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, se requiere que en la materia de la revisión subsista el estudio de un tema propiamente constitucional y, además, que el asunto sea importante y trascendente. Por su parte, el artículo 83, último párrafo, de la Ley de Amparo establece que la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal, siguiendo el trámite indicado en tal precepto. En ese tenor, como el recurso de revisión adhesiva está desprovisto de autonomía, en virtud de su naturaleza accesoria, para que sea procedente es necesario que el medio de impugnación principal también lo sea, y en los agravios referidos se expongan cuestiones constitucionales, además de que el planteamiento jurídico plasmado en ellos reúna los requisitos de importancia y trascendencia." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia común, registro digital: 174178, página 301.

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 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 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 testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 189/2006 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2006, página 221.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 2a. CXVII/2015 (10a.), 2a./J. 128/2015 (10a.) y 2a./J. 4/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas, respectivamente.



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



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

### **CONFLICTO COMPETENCIAL POR RAZÓN DE LA MATERIA. ES INEXISTENTE SI SE RESOLVIÓ UNO PREVIO POR EL QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DETERMINÓ LA MATERIA A LA QUE PERTENECE EL CASO, AL CONSTITUIR COSA JUZGADA.**

La resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito en un conflicto competencial constituye cosa juzgada en su vertiente formal, porque en su contra no procede medio de defensa alguno; por tanto, si resuelve un conflicto competencial en el sentido de fijar la materia que rige un caso particular, la ulterior denuncia de una disputa competencial debe declararse inexistente por haberse constituido cosa juzgada sobre este tema. Ello, con independencia de que con posterioridad a la resolución del primer conflicto competencial se hubiere dictado jurisprudencia en la que se resuelva una cuestión diversa a la decretada en aquélla, pues la figura de la cosa juzgada tiene el alcance de que las resoluciones sean indebatibles, irrefutables e inmodificables, por lo que ni siquiera una jurisprudencia puede soslayar su contenido.

#### 2a. LIX/2019 (10a.)

Conflicto competencial 551/2018. Suscitado entre el Décimo Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. 30 de abril de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. En relación con el criterio contenido en esta tesis votó en contra José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Conflicto competencial 17/2019. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. 30 de abril de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez

Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. En relación con el criterio contenido en esta tesis votó en contra José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Fiscal General de la República, antes Procurador General de la República, los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron están legitimados para denunciar las contradicciones de tesis a que se refiere el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y si bien la fracción II del artículo 227 de esa ley confiere a los Magistrados de los Tribunales que sostuvieron los criterios discrepantes legitimación para denunciarlas, también establece que los Jueces de Distrito y los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito pueden hacerlo, sin distinguir o señalar algún límite a su legitimación; luego, por mayoría de razón, los Magistrados que pertenezcan a Tribunales Colegiados de Circuito distintos de los contendientes están legitimados para denunciarlas, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios.

#### 2a. LXXI/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 234/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 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.

**Nota:** Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no se refiere al tema analizado en la contradicción de tesis de la cual deriva.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPEDIMENTOS FORMULADOS POR JUECES DE DISTRITO EN MATERIA LABORAL PARA CONOCER DE DEMANDAS DE AMPARO EN LAS QUE SE IMPUGNÓ LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. METODOLOGÍA QUE LOS**

**TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CON JURISDICCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEBEN SEGUIR PARA SU RESOLUCIÓN.**

Cuando un Juez de Distrito en Materia de Trabajo plantee el impedimento para conocer de una demanda de amparo en la que se impugnó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto aparejará que el Tribunal Colegiado de Circuito con jurisdicción en Materia Administrativa al que se decline su conocimiento, al resolverlo: a) Indique que debe quedar sin materia el impedimento del Juzgado de Distrito en Materia Laboral, pues no tiene competencia legal para avocarse al asunto, porque según la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 68/2019 (10a.), los asuntos relacionados con el reclamo de la ley indicada corresponden a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa; y b) Valore lo establecido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal al expedir el Acuerdo General 4/2019, cuyo punto primero establece que el trámite, resolución y cumplimiento de las sentencias de los juicios de amparo en los que se impugne la ley mencionada quedarán a cargo los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México para su conocimiento; y cuyo punto segundo prevé una salvedad a lo anterior en el sentido de que cuando la demanda haya sido admitida a trámite el Juzgado de origen deberá resolver hasta la suspensión definitiva antes de remitir los autos al Juzgado Auxiliar. Así, en caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito estime que la demanda se admitió a trámite, deberá además actualizar la regla contenida en el numeral primero del acuerdo mencionado a efecto de ordenar la remisión de los autos originales del juicio de amparo a la Oficina de Correspondencia Común que presta servicio a los Juzgados de Distrito Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región mencionados para que se les turne el juicio de amparo y puedan avocarse a su conocimiento, lo que también informará al Juzgado de Distrito de origen para que notifique a las partes, por así señalarlo la circular SECNO/2/2019 emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

**2a. LXI/2019 (10a.)**

Conflicto competencial 170/2019. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia de Trabajo y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 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. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y

en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo II, abril de 2019, página 1181.

El Acuerdo General 4/2019, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclaman, entre otros actos, la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto de reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación en la parte respectiva a remuneraciones de los servidores públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones en general de los servidores públicos de la Federación, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2925.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPEDIMENTOS. LES RESULTA APLICABLE EL PUNTO CUARTO DEL ACUERDO GENERAL 4/2019 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, A PESAR DE QUE NO SE REFIERA EXPRESAMENTE A ELLOS (LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).**

El punto cuarto del Acuerdo General mencionado no refiere expresamente al término de "impedimentos", sin embargo, esto no quiere decir que no los rijan, porque en la circular SECNO/2/2019 emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en la que se asentaron los lineamientos para interpretar el Acuerdo mencionado, se indicó que la intención es concentrar en los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, el conocimiento de todos los asuntos relacionados con los juicios de amparo en los que se impugnó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. En la circular de mérito también se indicó que en ese orden de ideas, los impedimentos o los conflictos competenciales que tuvieran los Tribunales Colegiados de Circuito ordinarios y que fueron recibidos por ellos a partir del 9 de mayo de 2019 en adelante debían ser remitidos a los Tribunales Colegiados Auxiliares para su resolución. Así, atento a lo dispuesto en la circular de que se trata, es evidente que los órganos de amparo deberán atenerse a la fecha en la que el Tribunal Colegiado recibió físicamente el impedimento para determinar si su resolución corresponde a los Tribunales Colegiados Auxiliares o a los Tribunales Colegiados ordinarios, en el entendido de que cuando la fecha sea del 8 de mayo de 2019 o anterior, el asunto corresponde a un Tribunal Colegiado ordinario, mientras que si la data es del día 9 de los mismos

mes y año en adelante, el impedimento corresponde a los Tribunales Colegiados Auxiliares.

## 2a. LXII/2019 (10a.)

Conflicto competencial 170/2019. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia de Trabajo y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 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. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

**Nota:** El Acuerdo General 4/2019, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclaman, entre otros actos, la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto de reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación en la parte respectiva a remuneraciones de los servidores públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones en general de los servidores públicos de la Federación, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2925.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPEDIMENTOS PARA CONOCER DE JUICIOS DE AMPARO, RECURSOS, INCIDENCIAS O DEMÁS CASOS DERIVADOS DE LA IMPUGNACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE ADICIONAN DISPOSICIONES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL. DEBEN DECLARARSE INEXISTENTES LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES POR RAZÓN DE LA MATERIA PARA CONOCER DE ELLOS.**

En la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 68/2019 (10a.), se señaló que la competencia para conocer de todos los casos, incluyendo los impedimentos, derivados de la impugnación en amparo del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y se adiciona el Código Penal Federal, corresponde a los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa. Por tanto, todos los conflictos competenciales en los que los órganos contendientes se nieguen a conocer de impedimentos derivados de la impugnación de ese decreto por razón de la materia deben declararse

inexistentes, por existir jurisprudencia exactamente aplicable que resuelve el caso.

## 2a. LX/2019 (10a.)

Conflicto competencial 170/2019. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia de Trabajo y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 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. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo II, abril de 2019, página 1181.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA ESTABLECERLO.** El Congreso de la Unión está facultado para establecer el impuesto referido con apoyo en el numeral 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que aquel órgano legislativo puede imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; lo anterior, con independencia de que la fracción XXIX del propio numeral enuncie las contribuciones federales que le corresponde establecer, pues la primera fracción mencionada le permite fijar otro tipo de gravámenes.

## 2a. LXIV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. NO TRANSGREDE LOS DERECHOS A LA LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA.** El artículo 2o., fracción I, inciso I), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no transgrede los derechos a la libre competencia y concurrencia tutelados en los numerales 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 34 y 39 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1 y 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, pues no genera desventaja alguna con la enajenación o importación de plaguicidas de toxicidad aguda al permitir la participación del contribuyente en el mercado con dicha comercialización. Aunado a que la medida impositiva no limita la libre concurrencia en el mercado de ese tipo de productos, ya que existe la posibilidad de que el público en general acceda a ellos pagando el impuesto referido, lo que se traduce en una medida de protección a la salud de la población y al medio ambiente, al ser el consumidor final quien resiente —en razón de la mecánica del impuesto— el impacto económico al adquirirlos y, con ello, en la medida de lo posible, inhibir o desincentivar su consumo.

## 2a. LXV/2019 (10a.)

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. SU FIN EXTRAFISCAL PERSIGUE UN OBJETIVO VÁLIDO.** El fin extrafiscal del impuesto especial sobre producción y servicios, respecto de la enajenación o importación de plaguicidas de toxicidad aguda, es combatir los daños a la salud de la población y al medio ambiente, al inhibir y desincentivar su consumo, porque el legislador consideró que su utilización contribuye a la contaminación y estimó que debe pagarse el impuesto sobre esos productos para: (I) desalentar conductas que afectan negativamente al medio ambiente y demeritan la salud del usuario; (II) mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente, recursos naturales y salud; y (III) utilizar controles biológicos. Por tanto, la medida adoptada por el legislador persigue un objetivo válido conforme a la teoría de las contribuciones.

#### 2a. LXVII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. LOS DERECHOS**

**DE LIBRE ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y A LA ALIMENTACIÓN NO SON APLICABLES A LAS PERSONAS MORALES QUE LOS COMERCIALIZAN.**

Los derechos de libre elección del consumidor y a la alimentación no son susceptibles de atribuirse a personas morales que comercializan plaguicidas de toxicidad aguda, pues por su condición de entes abstractos y ficción jurídica no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la libre elección del consumidor y la alimentación que son connaturales a toda persona física; de ahí que esos derechos, en el caso de esos contribuyentes del impuesto, no pueden ser alegados en su carácter de personas morales.

**2a. LXVI/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-232-SSA1-2009 PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE ABRIL DE 2010. RESPETA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.**

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en su artículo 2o., fracción I, inciso I), establece las categorías de peligro de toxicidad aguda de los plaguicidas y, en su parte final, prevé que la aplicación de la tabla de toxicidad se sujetará a lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana NOM-232-SSA1-2009, que prevé las especificaciones técnicas de clasificación de los plaguicidas. De ahí que si esta NOM establece los criterios o fórmulas de especificación para obtener el grado de toxicidad de los plaguicidas, sin modificar lo previsto en la ley, como es la tasa del impuesto relativo, respeta el principio de reserva de ley.

**2a. LXIII/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José

Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, AL GRAVAR LA IMPORTACIÓN Y ENAJENACIÓN DE LOS PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA, NO CONSTITUYE UNA LEY PRIVATIVA.**

El artículo mencionado, al gravar la comercialización de plaguicidas de toxicidad aguda, no constituye una ley privativa y, por tanto, no vulnera el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no contener disposiciones individualizadas, porque el impuesto surge respecto de toda enajenación o importación de los productos con la toxicidad apuntada y por su contenido contaminante, y tiene como destinatarios a todos los contribuyentes que realicen esa actividad.

**2a. LXVIII/2019 (10a.)**

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1054/2015. Nueva Agroindustrias del Norte, S.A. de C.V. y otros. 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; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA JURÍDICA.**

Si bien en el artículo indicado, en conjunto con el tercero del decreto de reformas, entre otras, a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, se

estableció que sería la NOM-232-SSA1-2009 de 2009 la que regiría o establecería las especificaciones de los criterios para clasificar al plaguicida a partir de sus sustancias que lo componen y posteriormente la modificación a esa NOM emitida en 2012 sería la que complementaría esos aspectos, lo cierto es que debe atenderse a las especificaciones y métodos previstos tanto en la NOM-232-SSA1-2009 como a su modificación de 4 de abril de 2012, ya que aquella no quedó derogada; por lo que dicho precepto, al remitir a la NOM mencionada no viola los principios de legalidad y certeza jurídica, ya que no genera incertidumbre al tratarse del complemento normativo para obtener la tasa del impuesto referido.

## 2a. LXIX/2019 (10a.)

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 1098/2015. Arysta Lifescience México, S.A. de C.V. 19 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

*Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO I), ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** El precepto citado en la porción normativa indicada establece que para efectos de las especificaciones de la toxicidad aguda se atenderá a la tabla ahí señalada y su aplicación se sujetará a lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana "NOM-232-SSA1-2009, Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecua-

rio, jardinería, urbano, industrial y doméstico", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2010, de lo cual se aprecia que es la autoridad administrativa la que determina la fórmula y categoría del plaguicida, sin que ello genere incertidumbre jurídica, pues no significa que la autoridad administrativa determine la tasa del impuesto especial sobre producción y servicios, porque el contenido en la Norma Oficial Mexicana representa aspectos técnicos que se relacionan con la clasificación de los plaguicidas que bien pueden describirse en esa disposición secundaria al tratarse del complemento de lo dispuesto en la ley reclamada. En consecuencia, el artículo 2o., fracción I, inciso I), último párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que remite a la Norma Oficial Mexicana no transgrede el principio de legalidad ni constituye indebida delegación de facultades legislativas en favor de la autoridad administrativa.

## 2a. LXX/2019 (10a.)

Amparo en revisión 815/2015. Agroquímicos Rivas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 889/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otra. 22 de mayo 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Amparo en revisión 948/2015. Grupo Bioquímico Mexicano, S.A. de C.V. 3 de julio 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 contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 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. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS, POR LOS MESES DE FEBRERO, MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO Y UNA PARTE DEL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS POR LA SEGUNDA PARTE DEL MES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS POR LA SEGUNDA PARTE DEL MES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN Y ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN Y ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 236/2016. MUNICIPIO DE PLAYA VICENTE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTIŠEK. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS POR LA COMPETENCIA DE LA SALA Y LA FIJACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. 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 diez de abril de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **quince de diciembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **\*\*\*\*\***, en su carácter de síndico único y en representación del **Municipio de Playa Vicente, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió juicio de controversia constitucional, en contra de las autoridades que a continuación se precisan, para controvertir los siguientes actos:

"I. La entidad, Poder u órgano demandado y su domicilio:

"a) Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio para ser debidamente emplazado en la Avenida Ruíz Cortines, sin número, esquina con Avenida Xapala, código postal 91010, de la Ciudad de Xalapa, Veracruz.

"b) Gobernador interino del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio ampliamente conocido para ser debidamente emplazado en la Avenida Enríquez, justo donde se encuentra el Palacio de Gobierno, en la Ciudad de Xalapa, Veracruz.

"...

"II. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en el que se hubieran publicado.

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las Aportaciones Federales (**Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**) de los meses de **agosto, septiembre y octubre** del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda; y de los recursos provenientes del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, de los meses de **enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre** del año dos mil dieciséis. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del **Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Playa Vicente Veracruz y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la cual se establecen las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley Número 44, el pago de intereses correspondientes."

SEGUNDO.—**Antecedentes de la demanda.** El Municipio actor señaló los siguientes antecedentes:

"1. El Municipio de Playa Vicente, Veracruz, es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos (sic) 115, primer párrafo y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3, 68 y 92 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y el numeral 2 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

"2. Conforme al principio de legalidad tributaria, contenido en los artículos 31, fracción IV y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda contribución necesaria para contribuir el gasto público de los Municipios debe estar definida por una ley en sentido formal y material, de tal suerte, que los tributos por los que obtiene sus ingresos, deben preverse en una ley expedida por el Congreso de Veracruz.

"3. El miércoles veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal cuyo objeto es, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación y por otro, otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos, la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

"4. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, conforme al cual el Estado de Veracruz se obligó a no mantener en vigor, ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal, que implicó que a partir de la entrada en vigor de tal convención se haya desincorporado de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, la atribución para crear contribuciones estatales y municipales que recaigan sobre los imponibles gravados por los impuestos contemplados por las diversas leyes federales y, como consecuencia de lo anterior, la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del presupuesto de egresos de la Federación, correspondiéndole establecer, en todo caso, la Legislatura Local, su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"5. Así las cosas, el Congreso del Estado de Veracruz no puede establecer ninguna contribución municipal para recaudar ingresos a favor del Municipio actor, que algún acto o hecho jurídico que ya sea objeto de un impuesto de carácter federal en los términos pactados en el convenio referido. Sin embargo el Municipio actor tiene derecho, como consecuencia, a recibir del demandado, las participaciones que la Federación le envía, por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días siguientes al en que dicha entidad federativa las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que, el retraso en la entrega de tales participaciones, da lugar al pago de intereses, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"6. Desde el año dos mil catorce, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático, que oscila alrededor de los quince días, en la entrega de las aportaciones federales que corresponden al Municipio actor; es decir, no obstante que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales de manera puntual y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, deja pasar alrededor de quince días para su entrega al Municipio, esto es, más de quince días contados después de la fecha límite de cinco días siguientes a aquel en que

el Estado de Veracruz las recibe de la Secretaría de Hacienda, tal y como se desprende de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las participaciones federales, expedidos por el demandado, por conducto del secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

"7. El demandado ha incurrido desde el mes de enero del año dos mil catorce, en un retraso constante en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, entre la fecha límite que tiene para la entrega de las participaciones federales al Municipio actor (que es de cinco días siguientes a aquel en que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las participaciones) y la entrega efectiva que hace de tales participaciones, sin que efectúen el correspondiente pago de intereses devengados con motivo de tal retraso (integrados en los respectivos recargos e importe de actualización), en los términos previstos por los normativos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la cual establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales, sin que hasta la fecha haya regularizado la entrega de las participaciones federales, que le corresponden al Municipio, dentro de los tiempos que marca la ley, por lo que se considera inconstitucional el actuar del demandado."

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- Los actos impugnados transgreden 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 las participaciones federales que le corresponden, de tal forma que no ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retraso en que se ha incurrido en la entrega de tales recursos federales.

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos 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, por lo que no hay un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales al Municipio actor hasta que éste recibe las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando en su entrega se ha produ-

cido un retraso indebido. 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 EXTEMPO-RÁNEA GENERA INTERESES."

- La intervención del Estado de Veracruz respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de simple mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 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 diciembre de dos mil dieciséis,<sup>1</sup> 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 236/2016 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.<sup>2</sup>

Mediante acuerdo de trece de junio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por admitida<sup>3</sup> la demanda respectiva, se tuvo como demandado

---

<sup>1</sup> Fojas 92 y vuelta del expediente relativo a la controversia constitucional 236/2016.

<sup>2</sup> Debe destacarse que mediante acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó prevenir al Municipio promovente para que en el plazo de cinco días enviara el documento que estimara conducente para acreditar su carácter como representante del Municipio accionante. Posteriormente, el Ministro Instructor a través de acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecisiete ante la imposibilidad de notificar en el domicilio señalado en autos al Municipio actor, por única ocasión lo requirió para que dentro del plazo de tres días señalare domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad. Mediante acuerdo subsecuente de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento respectivo y se dejó sin efectos el apercibimiento antes precisado. Finalmente, el trece de junio de dos mil dieciocho la ahora síndica única del Municipio accionante, intentó comparecer al presente juicio de controversia constitucional en representación del actual Ayuntamiento, designando nuevos autorizados y señalando nuevo domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, revocando el domicilio y las designaciones hechas anteriormente; si bien, la promovente no acompañó documento alguno que acreditara fehacientemente la personalidad con la que comparece y toda vez que no se acordó la prevención decretada en autos en relación con la acreditación de la personalidad de la persona que presentó inicialmente el escrito de demanda, se regularizó el procedimiento a efecto de subsanar dicha omisión y proveer respecto de su admisión.

<sup>3</sup> Fojas 148 a 152 vuelta del expediente relativo a la controversia constitucional 236/2016.

y se ordenó el emplazamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así respecto de la Secretaría de Finanzas de dicha entidad federativa; asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

SEXTO.—**Contestación a la demanda.** Mediante escrito depositado en la Oficina de Telégrafos Certificada de la localidad el veintidós de agosto de dos mil dieciocho y recibido el veintisiete de agosto siguiente<sup>4</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **\*\*\*\*\***, quien se ostentó como secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional.

Mediante auto del Ministro instructor del día veintiocho de agosto de dos mil dieciocho se le requirió al secretario de Gobierno, para que exhibiera copias certificadas de las constancias con las que acreditara fehacientemente la representación del Poder Ejecutivo del Estado, así como las demás documentales ofrecidas como prueba en el escrito de contestación.

De esta manera, por acuerdo del Ministro instructor de **seis de septiembre de dos mil dieciocho** se le tuvo por acreditada la personalidad con la que se ostentó como secretario de Gobierno del Estado, por presentadas las documentales relativas a las ministraciones realizadas al Municipio actor y por **contestada la demanda de controversia constitucional**. Al respecto, en la contestación **se invocaron diversas causas de improcedencia** y se adujo que los actos impugnados no eran hechos propios, porque la administración estatal inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

OCTAVO.—**Audiencia.** Concluido el trámite respectivo, el **veinticinco de octubre de dos mil dieciocho**,<sup>5</sup> 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 pruebas ofrecidas por las partes, rindieron los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

<sup>4</sup> Ibíd., fojas 239 a 248 vuelta.

<sup>5</sup> Ibíd., fojas 338 y vuelta.

NOVENO.—**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;<sup>6</sup> 1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>7</sup> 10, fracción I<sup>8</sup> y 11, fracción V,<sup>9</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>10</sup> y tercero,<sup>11</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece,

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>7</sup> "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>8</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>9</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"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."

<sup>10</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>11</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Playa Vicente y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido 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,<sup>12</sup> 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 el **síndico del Ayuntamiento de Playa Vicente, Veracruz de Ignacio de la Llave**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral de Playa Vicente, Veracruz de Ignacio de la Llave**, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, el **nueve de julio de dos mil trece**.<sup>13</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>14</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la repre-

<sup>12</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>13</sup> Foja 20 del expediente relativo a la controversia constitucional 236/2016.

<sup>14</sup> "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; ..."

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.—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 Veracruz, al cual le atribuyó la entrega retrasada de aportaciones federales; la omisión de entrega de los apoyos que deriven del Fideicomiso F-998, así como el pago de los intereses respectivos.

\*\*\*\*\* dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento<sup>15</sup> de secretario de Gobierno del Estado, expedido en su favor por parte de Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciséis; de igual forma, con fundamento en lo previsto en los artículos 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 8, fracción X,<sup>16</sup> de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la propia entidad, el gobernador tiene facultades para designar a la persona que podrá representar al Poder Ejecutivo tratándose de las controversias y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Ley Fundamental.

En ese sentido, el jueves veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el "Acuerdo delegatorio que autoriza

<sup>15</sup> Foja 264 del expediente relativo a la controversia constitucional 236/2016.

<sup>16</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. **Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal**, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III, y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

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 cuyo punto primero<sup>17</sup> se señala que el secretario de Gobierno está en posibilidades de apersonarse o representar con todas las facultades al Poder Ejecutivo del Estado, además de que podrá interponer los medios de defensa legal que estime necesarios y, en general, se le faculta para que realice todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que sea parte o intervenga el Poder Ejecutivo así como el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En consecuencia, \*\*\*\*\* tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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.

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:

"a) Las **entregas retrasadas** por parte del demandado de las Aportaciones Federales (**Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**) de los meses de **agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis** hasta la fecha de presen-

---

<sup>17</sup> "Primero. **Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno** y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, **para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter.**"

tación de la demanda; y de los recursos provenientes **del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año dos mil dieciséis.**

"Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Playa Vicente Veracruz y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de **regularizar las entregas de las Participaciones Federales** que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la cual se establecen las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley Número 44, el pago de intereses correspondientes."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas retrasadas" de participaciones y aportaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas "hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega".

Además, señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos legalmente establecidos.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Asimismo, el Municipio en su escrito inicial de demanda impugna sólo tres meses (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF).

Aunado a ello, refiere que no ha recibido ninguno de los apoyos pactados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y de Pago Número F-998.

Cabe destacar que en relación con el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, si bien es cierto que aporta determinadas documentales, relacionadas con las cantidades que le correspondían por este concepto, no obstante, no impugna cantidades ni meses en lo particular por lo que no se tendrá como impugnado dicho fondo.

En relación con la impugnación de los nueve meses del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, cabe precisar que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficios \*\*\*\*\* correspondiente al mes de febrero, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de marzo, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de abril, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de mayo, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de junio, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de julio, \*\*\*\*\* correspondiente al mes de agosto y \*\*\*\*\* correspondiente al mes de septiembre, todos de dos mil dieciséis, dio a conocer al Municipio de que se tratan, las cantidades que corresponden al pago por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en dos mil dieciséis, de las cuales se desprende lo siguiente:

Concepto	Mes	Monto
Hidrocarburos	Febrero	\$*****
Hidrocarburos	Marzo	\$*****
Hidrocarburos	Abril	\$*****

Hidrocarburos	Mayo	\$*****
Hidrocarburos	Junio	\$*****
Hidrocarburos	Julio	\$*****
Hidrocarburos	Agosto	\$*****
Hidrocarburos	Septiembre	\$*****
		\$*****

De esta manera, contrario a lo señalado en su escrito inicial, se advierte que al Municipio le corresponden por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, únicamente los meses de **febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre**.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

**1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis.**

**2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

**3. La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.**

4. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Sin que deba tenerse como impugnada la omisión en la entrega de los recursos federales "que siga generando hasta que se haga puntual entrega", de conformidad con la tesis de jurisprudencia P/J. 64/2009, 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.<sup>18</sup> ni de forma destacada, la omisión de regularizar la entrega de tales recursos en los plazos establecidos en ley, al comprenderse dentro de las omisiones en las entregas.

QUINTO.—**Naturaleza de los actos cuya validez se reclama.** 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,<sup>19</sup> 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

---

<sup>18</sup> "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 la demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en sus 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 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, registro digital: 166990).

<sup>19</sup> 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.

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."<sup>20</sup>

#### **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,<sup>21</sup> se determinó que los actos de

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>21</sup> 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 Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

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 peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>22</sup>

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 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

---

<sup>22</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 impugnada 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.<sup>23</sup>

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,<sup>24</sup> 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 genera-

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>24</sup> 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 aquel 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.

ron 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 en 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 aquel en que éstas se realizaron.

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."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

#### **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."<sup>26</sup>

#### **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, 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.

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

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."<sup>27</sup>

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, pero 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.

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.

---

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

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.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

En ese tenor, del escrito inicial de demanda se advierte que los actos efectivamente impugnados son:

- La omisión de pago del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, correspondiente a los meses de **agosto, septiembre y octubre**, todos de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, correspondiente a los meses de **febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre**, todos de dos mil dieciséis.

- La omisión en la entrega de los **apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.**

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Ahora bien, 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,<sup>28</sup> establece que el plazo para promover el juicio de contro-

<sup>28</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

versia 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.

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 siguiente:

"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."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

Con independencia de lo anterior, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En efecto, hay casos en que si bien lo que se impugna es la "omisión" de pago de diversos recursos federales, lo cierto es que depende del análisis minucioso de autos, de donde se desprenda si en realidad al no existir pago alguno se trata de una omisión total o si en caso de existir pago, se configura un acto positivo; cabe destacar, que en caso de que se haya verificado algún pago deberá atenderse a la fecha límite de radicación al Municipio, con la finalidad de estar en aptitud de determinar si el pago fue extemporáneo o no.

En otras palabras, habrá que atender tanto a la fecha límite de radicación conforme al calendario o a las reglas de pago respectivas en relación con la fecha en la que efectivamente se llevó a cabo la ministración correspondiente para determinar la oportunidad en la presentación de la demanda de controversia.

En el caso, en cuanto a los meses reclamados por el Municipio actor, correspondientes al **FISMDF**<sup>30</sup> (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis), al no admitir pago alguno y no desprenderse de autos cuestión diversa, es posible concluir que respecto de dichos fondos no se ha realizado la entrega correspondiente, por lo que resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación también debe considerarse oportuna.

Ahora bien, es menester precisar que de las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\* de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno en el oficio \*\*\*\*\* respectivo de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor. En esa virtud, la autoridad señaló que se encuentran pendientes de pago respecto al referido fondo, lo relativo a los meses de febrero a julio, mientras que en lo tocante a los meses de agosto y septiembre, se registraron por lo que hace al primero un pago parcial y en lo relativo al segundo un pago completo (fojas 265 a 267 del expediente de la controversia constitucional 236/2016).

---

<sup>30</sup> Aspecto que se corrobora con lo manifestado por el propio Poder Ejecutivo, en el oficio \*\*\*\*\* de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, en cuanto que a esa fecha aún se encontraban **pendientes de pago los meses de agosto, septiembre y octubre del FISMDF**.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), **se visualizan pendientes de pago**, los cuales se detallan a continuación:

Concepto	Monto
Municipio productor hidrocarburos enero 2016	\$*****
Municipio productor hidrocarburos febrero <sup>31</sup> 2016	\$*****
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres abril 2016	\$*****
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres mayo 2016	\$*****
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres junio 2016	\$*****
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres agosto <sup>32</sup> 2016	\$*****
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres septiembre 2016	\$*****
	\$*****

Asimismo se anexan al presente 38 fojas útiles en copia certificada en las cuales **se hacen constar las transferencias electrónicas realizadas al Municipio de Playa Vicente, Veracruz, en el ejercicio fiscal 2016.**

Concepto	Monto	Fecha de pago
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago no. 8 mes <b>agosto</b> de 2016.	\$*****	20-dic-16
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago no. 9 mes <b>septiembre</b> de 2016	\$*****	20-dic-16

<sup>31</sup> Debe destacarse que aunque en el oficio \*\*\*\*\* se señalen en las dos primeras filas los meses de **enero y febrero**, estas cantidades en realidad corresponden a los meses de **febrero y marzo**; lo anterior se conforma con la compulsa de las cantidades referidas en los oficios presentados por el Municipio actor \*\*\*\*\* correspondiente al mes de febrero y \*\*\*\*\* correspondiente al mes de marzo.

<sup>32</sup> De igual forma, las cantidades señaladas en los meses de agosto y septiembre **en realidad corresponden a los meses de julio y agosto**, según se desprende de los oficios \*\*\*\*\* correspondiente al mes de julio y \*\*\*\*\* correspondiente al mes de agosto.

..."

Derivado de lo anterior, en lo tocante a la omisión de pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, el tesorero expresamente señaló que se encuentran pendientes de pago respecto del referido fondo, lo relativo a los meses de **febrero a julio**, de ahí que exista una **omisión absoluta** y, por ende resulte **oportuna** la presentación de la demanda.

Ahora bien, respecto de los meses de agosto y septiembre, si bien se registraron por lo que hace al primero un **pago parcial y en lo relativo al segundo un pago completo** (fojas 265 a 267 del expediente de la controversia constitucional 236/2016), lo cierto es que, también resulta **oportuna** la demanda porque dichos pagos se realizaron el veinte de diciembre de dos mil dieciséis (foja 267 del expediente), es decir, **con posterioridad a la presentación de la demanda** de controversia constitucional el quince de diciembre de dos mil dieciséis.

Por su parte, la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, no se realiza el cómputo de la oportunidad de su impugnación debido a que, según se precisará en párrafos subsecuentes de la presente resolución, se advierte la actualización de una causa de improcedencia.

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.

**SÉPTIMO.—Causa de improcedencia analizada de oficio relativa a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.** Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras que el último párrafo de la misma subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos– puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

La Constitución Federal, en otras palabras, 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. Es por ello 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 los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto, las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las

primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones una vez que la Federación y los Estados, de acuerdo con sus respectivas competencias, ya han determinado las cantidades que los Municipios percibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse que no hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se considera así por las razones siguientes.

En principio, es oportuno señalar que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente –conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado esta Sala en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación admi-

nistrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo ha establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional, son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para la Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión de entrega de remanentes del Fideicomiso F-998 no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así, porque los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que no constituyen aportaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues conforme al Decreto Número 255 publicado el once de junio de dos mil ocho en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido Fideicomiso Bursátil Irrevocable así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así, que en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos– éstos decidieron destinarlos al fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera, del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente

con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "remanente bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que no se trate de una indebida retención de recursos federales por parte del Estado, sino en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre le permitiría a estos últimos, recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior, justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera, respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional –como lo pretende la parte actora– si los remanentes derivados del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998 se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento

del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

**OCTAVO.—Diversas causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**a) Extemporaneidad:**

Se **desestima** 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, en términos de lo establecido en el considerando sexto de la presente resolución.

**b) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.**

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 intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en 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 intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos en 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 contro-

versia constitucional 5/2004,<sup>33</sup> 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. 136/2001<sup>34</sup> 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 Constitución 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,<sup>35</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

<sup>33</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>34</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>35</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

"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."

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.

NOVENO.—**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:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados —respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que antecedens— son los siguientes:

- 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.**

- La omisión de pago de las aportaciones del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, correspondiente a los meses de **febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y una parte de agosto**, todos de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago oportuno de las aportaciones federales del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, por la otra parte de agosto y septiembre.

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Por cuestión de claridad, los conceptos demandados se analizarán en forma separada:

**a) Omisión de pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondiente a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y una parte de agosto, de dos mil dieciséis y pago de intereses respectivos.**

En primer término debe destacarse que el jueves cuatro de junio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos" que, en sus disposiciones primera, segunda, tercera y quinta, establece lo siguiente:

"Capítulo I  
"Disposiciones generales

"PRIMERA. El presente acuerdo tiene por objeto establecer las Reglas de Operación para la distribución de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos.

"SEGUNDA. Para efectos del presente acuerdo, además de las definiciones previstas en los artículos 4 de la Ley de Hidrocarburos, 3 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y 3 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, por:

Áreas: las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos;

Fondo: el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos;

Impuesto: el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, establecido en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

INEGI: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

Ley: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

Marco Geoestadístico: el sistema diseñado por el INEGI para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con los lugares geográficos correspondientes, utilizando coordenadas geográficas;

Retícula de referencia: la red angular formada por líneas orientadas norte-sur, este-oeste, que representa a las subdivisiones geográficas de la tierra (meridianos y paralelos), que se utiliza para ubicar puntos en coordenadas geográficas (grados, minutos y segundos). Sus características se especifican en el 'Acuerdo por el que se establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2014;

SAT: el Servicio de Administración Tributaria;

Tesofe: la Tesorería de la Federación;

UCEF: la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

UIISH: la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

UPCP: la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Capítulo II

### De la distribución de los recursos

"TERCERA. El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de octubre y noviembre se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero, y lo correspondiente a diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.

"La UIISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la Tesofe realice el depósito a las entidades federativas.

"...

"QUINTA. Las entidades federativas deben distribuir al menos el 20% de los recursos del Fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, de acuerdo con la siguiente fórmula:

"...

"Las entidades federativas deberán entregar a sus Municipios los recursos que les corresponden en los cinco días hábiles siguientes en que reciban los recursos, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

"La entidad federativa deberá enviar a la UCEF, en un plazo no mayor a quince días hábiles de entregados los recursos a los Municipios productores de hidrocarburos, el comprobante de la transferencia a los Municipios correspondientes desde la cuenta autorizada por la Tesofe, de conformidad con la regla décima tercera del presente acuerdo..."

De la transcripción que antecede, se advierte que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará por la recaudación mensual del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos y se distribuirá entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos, **dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquél en que se haya realizado el entero del referido impuesto**; salvo en el caso de lo recaudado en los meses de octubre y noviembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de enero, así como de lo recaudado en el mes de diciembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de febrero, en ambos casos, del ejercicio fiscal subsecuente.

A su vez, **las entidades federativas deberán distribuir, al menos, el veinte por ciento de los recursos del Fondo a los Municipios** donde se localicen las áreas ubicadas, en regiones terrestres, **dentro de los cinco días hábiles al en que los reciban**, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

Ahora bien, como ya se destacó, el Poder Ejecutivo demandado en el oficio \*\*\*\*\* (foja 265 vuelta del expediente) reconoce expresamente que se encuentran pendientes de pago los meses correspondientes a febrero \$\*\*\*\*\* marzo \$\*\*\*\*\*, abril \$\*\*\*\*\*, mayo \$\*\*\*\*\*, junio \$\*\*\*\*\* y julio \$\*\*\*\*\*, y una parte de agosto por \$\*\*\*\*\*, de dos mil dieciséis, que de manera conjunta ascienden a la cantidad total de

\$\*\*\*\*\*, además de que deberá **pagar estos montos por el periodo que comprende a partir del sexto día, al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.**<sup>36</sup>

**b) Omisión de pago oportuno de las aportaciones federales del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por la otra parte de agosto y septiembre, así como el pago de los intereses respectivos.**

En lo relativo a la otra parte del mes de agosto, conforme al "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", los recursos correspondientes al mes de **agosto** de dos mil dieciséis debieron ser transferidos al Estado entre el uno y el veintidós de septiembre y al Municipio actor, en todo caso, a más tardar, el veintinueve de septiembre siguiente,<sup>37</sup> en ese sentido, tal y como se destaca en la foja 267 del expediente principal, el Municipio actor **recibió el pago remanente** de manera **extemporánea**, es decir, hasta el veinte de diciembre de dos mil dieciséis el cual ascendió a la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

En ese sentido, los recursos debieron ser transferidos al Estado entre el tres y el veinticuatro de octubre y al Municipio actor, a más tardar el treinta y uno de octubre siguiente,<sup>38</sup> por su parte, por lo que hace al mes de **septiembre** de dos mil dieciséis, el pago realizado el veinte de diciembre de dos mil dieciséis (foja 267 del expediente), se realizó también de manera **extemporánea** por la **totalidad** del monto adeudado según lo señalado en el oficio \*\*\*\*\* por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

Por tanto, tomando en cuenta la fecha límite para hacer las transferencias al Municipio actor, si la entrega parcial de los recursos en cuanto al remanente del mes de agosto y el pago total por el mes de septiembre, tuvo lugar el veinte de diciembre (conforme al comprobante de la transferencia electrónica que se anexó al oficio \*\*\*\*\*), entonces debe concluirse que, se llevó a cabo de forma **extemporánea**, lo que genera el pago de intereses respectivos, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, que lleva

<sup>36</sup> Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia número 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."

<sup>37</sup> Descontando los días tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis por ser inhábiles.

<sup>38</sup> Descontando los días uno, dos, ocho, nueve, doce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre de dos mil dieciséis por ser inhábiles.

por rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>39</sup>

En esa virtud, como los recursos deben entregarse a los Municipios de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día al en que los recibió de la Federación hasta la fecha en que hizo entrega de los mismos al Municipio actor, por lo que hace a la **otra parte proporcional del mes de agosto**, así como al mes de **septiembre** por el concepto de **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**.

**c) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.**

Debe precisarse 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 LIMITE 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

<sup>39</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio \*\*\*\*\* , de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, señaló lo siguiente:

"... En el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), **se visualizan pendientes de pago**, los cuales se detallan a continuación:

Beneficiario	Concepto	Monto
Municipio de Playa Vicente	Fondo Infraestructura mes agosto 2016	\$*****
Municipio de Playa Vicente	Fondo Infraestructura mes septiembre 2016	\$*****
Municipio de Playa Vicente	Fondo Infraestructura mes octubre 2016	\$*****
		\$*****

..."

De la aludida transcripción, se advierte que, la propia Secretaría de Finanzas Estatal reconoce, expresamente, que **están pendientes de pago** las ministraciones correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre dos mil dieciséis**, las cuales ascienden a la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades atinentes a los meses de agosto \$\*\*\*\*\* , septiembre \$\*\*\*\*\* y octubre \$\*\*\*\*\* de dos mil dieciséis, por concepto de **FISMDF**, 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.<sup>40</sup>

DÉCIMO.—**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

<sup>40</sup> Conforme al criterio jurisprudencial 46/2004.

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>41</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

- Por lo que hace a la segunda parte de agosto y **septiembre**,<sup>42</sup> de dos mil dieciséis del concepto de **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, los intereses generados** en el periodo que comprende del sexto día de aquel en el que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que efectivamente se realizó la entrega de recursos.

- Las cantidades correspondientes a febrero \$\*\*\*\*\*, marzo \$\*\*\*\*\*, abril \$\*\*\*\*\*, mayo \$\*\*\*\*\*, junio \*\*\*\*\* y julio \$\*\*\*\*\* y una parte de agosto \$\*\*\*\*\* de dos mil dieciséis, que de manera conjunta ascienden a la cantidad total de \$\*\*\*\*\*, además de que deberá **pagar los intereses generados** por el periodo que comprende a partir del sexto día al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

- Las cantidades atinentes a los meses de agosto \$\*\*\*\*\*, septiembre \$\*\*\*\*\* y octubre \$\*\*\*\*\* de dos mil dieciséis, las cuales ascienden a la cantidad de \$\*\*\*\*\*, por concepto de **FISMDF**, 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.

<sup>41</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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."

<sup>42</sup> 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 \*\*\*\*\*.

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.<sup>43</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por el acto precisado en el considerando séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—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 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 por la competencia de la Sala y la fijación de los actos impugnados.

**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 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 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>43</sup> 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  
\*\*\*\*\*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR UN CONGRESO LOCAL PARA FINCAR RESPONSABILIDAD A UN PRESIDENTE MUNICIPAL ES UN ACTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO ELECTORAL, PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**II. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DURANGO. EL CONGRESO LOCAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA INVESTIGARLO, SUSTANCIARLO Y RESOLVERLO (INVALIDEZ DEL DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**III. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DURANGO. MARCO NORMATIVO QUE LO REGULA (DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**IV. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DURANGO. LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN A UN PRESIDENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN DESTITUCIÓN DE SU CARGO E INHABILITACIÓN, SIN SEGUIR LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO, ES UNA TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**V. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN. SU INSTAURACIÓN NO IMPLICA QUE SE HAYA DEROGADO**

**LA ATRIBUCIÓN DE LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REMOVER A LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS (DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO PARA QUE DEJE SIN EFECTOS EL DICTAMEN DE ACUERDO QUE DESTITUYE E INHABILITA AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE DURANGO, EMITA UNO EN EL QUE SE DECLARE INCOMPETENTE PARA INVESTIGAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, REMITA LAS CONSTANCIAS CORRESPONDIENTES AL ÓRGANO COMPETENTE Y NOTIFIQUE DE ELLO A LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL DICTAMEN DE ACUERDO C.R./LXVIII/10/2018, POR EL CUAL LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO RESOLVIÓ EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR No. TRES EN ACATAMIENTO A UNA EJECUTORIA DICTADA POR LA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 229/2018. MUNICIPIO DE DURANGO, ESTADO DE DURANGO. 19 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. SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZÁBAL FERREYRO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecinueve de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de

esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente municipal José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, en representación del Ayuntamiento de Durango, Estado de Durango, promovió controversia constitucional en contra del dictamen de Acuerdo C.R./LXVIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho por el Congreso del Estado de Durango.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—En su escrito de demanda, la parte actora hizo valer los conceptos de invalidez siguientes:

**A)** Violaciones al pacto federal por menoscabo a la autonomía municipal.

El acto impugnado perjudica de manera inmediata y directa al Ayuntamiento de Durango, porque le impide la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno, al afectar al presidente municipal como representante del Municipio Libre, fuera de las competencias que le otorga la ley y la jurisprudencia.

La sanción se determinó de forma ilegal y excesiva porque no tomó en cuenta el contexto de las impuestas con anterioridad ni los diversos supuestos previstos en el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; aunado a que la inhabilitación no podía ser mayor a un año, porque impactaría en las elecciones futuras para presidente municipal del Ayuntamiento de Durango, gobernador y diputados federales de ese Estado.

El Congreso del Estado excedió la competencia sancionadora otorgada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y transgredió el principio del estricto derecho, ello, porque no se dio vista al Congreso del Estado para que se investigara, sino para que sancionara.

El poder demandado incurrió en abuso competencial al determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, sobre cómo fue verificada la conducta infractora durante el procedimiento electoral, sin considerar que el Tribunal Electoral determinó que no hubo un acto anticipado de campaña; por ello, deja de ser autoridad para efectos del artículo 16 de la Constitución Federal y, por tanto, la resolución es ilegal e inconstitucional.

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 59 de la controversia constitucional 229/2018.

## **B) Violación al principio de seguridad jurídica.**

Bajo la premisa de que la seguridad jurídica opera como una garantía institucional de los miembros del Ayuntamiento, aduce lo siguiente:

Se violan las formalidades esenciales del procedimiento porque el presidente municipal sancionado no fue llamado a juicio.

Existe un vicio en el origen del procedimiento, porque si bien el procedimiento especial sancionador No. Uno era cosa juzgada, la Comisión de Responsabilidades admitió que no se había concluido el trámite del procedimiento especial sancionador No. Dos.

Por tanto, el poder demandado incurrió en un vicio de legalidad al realizar el dictamen del procedimiento especial sancionador No. Tres, porque no puede determinarse la existencia de una reincidencia, ni ponderarse adecuadamente la sanción en los términos de la sentencia respectiva, a razón de que ese procedimiento no ha quedado firme, lo que implica una falta de motivación en los aspectos de tiempo, modo y lugar, al basarse en hechos que no han sido resueltos en su totalidad.

TERCERO.—La parte actora en su demanda consideró que el acto impugnado violaba los artículos 1, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracciones I, II y III, 36, fracción V, 39, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción I, párrafo tercero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Por acuerdo de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 229/2018 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.<sup>2</sup>

QUINTO.—En proveído de diecisiete de diciembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Durango, al que ordenó emplazar para que presentara su contestación de demanda dentro del plazo de treinta días hábiles; además, se le requirió para el efecto de que remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con el

---

<sup>2</sup> Foja 71, *ibídem*.

acto combatido; por último, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que su representación correspondiera.<sup>3</sup>

SEXTO.—Por otra parte, en auto de la misma fecha, dictado en el cuaderno de suspensión, se concedió la medida cautelar para el efecto de que no se ejecutara el dictamen de acuerdo impugnado.<sup>4</sup>

SÉPTIMO.—Mediante escrito presentado el catorce de febrero de dos mil diecinueve, Manuel Rosales Domínguez, en su carácter de secretario de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Durango, contestó la demanda de controversia constitucional.<sup>5</sup>

El Poder Legislativo del Estado de Durango sostuvo la validez del acto impugnado, con base en las razones siguientes:

**a)** En cuanto a los hechos, manifestó que el acto impugnado no es violatorio del artículo 115 constitucional porque el derecho de defensa que alega la parte actora le fue concedido en el procedimiento especial sancionador instaurado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por otra parte, que no puede considerarse lo dispuesto en el artículo 115 constitucional al caso de la infracción del presidente municipal de Durango, en virtud de que ese dispositivo se refiere a faltas a la legislación local ya sea estatal o municipal, mas no por infracciones a normas electorales.

**b)** En relación con los antecedentes, adujo que eran ciertos, con excepción del punto IV del tercer procedimiento (sic), donde la parte actora aseveró que de manera irregular se votó el dictamen.

**c)** Por cuanto hace a los conceptos de invalidez, refirió que el Congreso del Estado actuó en acatamiento a una ejecutoria dictada por el Tribunal Electoral y cumpliendo con las etapas internas correspondientes para la aprobación del dictamen impugnado; que la sanción impuesta se determinó de manera legal porque le precedían otras dos impuestas de manera gradual y progresiva, siendo que no pueden imponerse las mismas sanciones al haberse acreditado la responsabilidad del infractor en tres resoluciones del Tribunal Electoral, sin que las mismas fueran acumuladas; que no se excede la competencia sancionadora de ese poder, debido a que únicamente se constriñe a

<sup>3</sup> Fojas 72 y 73, *ibídem*.

<sup>4</sup> Fojas 71 a 73 del incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 229/2018.

<sup>5</sup> Fojas 106 a 112 de la controversia constitucional 229/2018.

la legislación local para determinar la responsabilidad de la parte actora; que no hay violación al principio de seguridad jurídica porque el Congreso del Estado únicamente acata una vista y tiene competencia para deducir la responsabilidad del presidente municipal, aunado a que se respetó su derecho de audiencia en el procedimiento electoral; que no existen vicios de origen porque cada sanción corresponde a una sentencia y si la parte actora fue recurrente en su actuar se acreditó su reincidencia, máxime que la legislación aplicable no prohíbe trabajar en las responsabilidades de los servidores públicos.

En este apartado, informó que el presidente municipal promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución del procedimiento especial sancionador No. Tres, el cual se encuentra radicado en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Durango bajo el número 1645/2018 y juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radicado bajo el número de expediente SUP-JDC-592/2018.

**d)** Hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la consideración que el acto pertenecía a la materia electoral.

**e)** Ofreció y exhibió como pruebas copia certificada de la delegación de facultades de representación del Poder Legislativo del Estado de Durango a favor de Manuel Rosales Domínguez; sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-76/2018; resolución emitida en el procedimiento especial sancionador No. Tres por la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Durango; acta de sesión del Pleno del Congreso del Estado de Durango, correspondiente al once de diciembre de dos mil dieciocho; demanda promovida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente al expediente SUP-JDC-592/2018; demanda y ampliación de la misma, del juicio de amparo radicado en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Durango bajo el número de expediente 1645/2018.<sup>6</sup>

OCTAVO.—Mediante proveído de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentada la contestación de demanda

<sup>6</sup> Fojas 113 a 602, ibídem.

y por cumplido el requerimiento formulado al Poder Legislativo del Estado de Durango, en el diverso de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho. En el mismo acto, se ordenó correr traslado con copia simple de ese escrito a la parte actora y a la Fiscalía General de la República y se señalaron las diez horas con treinta minutos del cuatro de abril de dos mil diecinueve para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.<sup>7</sup>

NOVENO.—La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

DÉCIMO.—El cuatro de abril de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de ley, en la que se hizo constar la inasistencia de las partes, la integración de los cuadernos principal y del incidente de suspensión, así como la relación de las pruebas documentales que obraban en el expediente; acto seguido, el Ministro instructor admitió las pruebas ofrecidas por las partes durante la instrucción del asunto; luego, se cerró el periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas y se abrió el periodo de alegatos, haciéndose constar que las partes no los formularon; finalmente, se hizo constar la conclusión de la audiencia y se determinó proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>8</sup>

DÉCIMO PRIMERO.—Mediante dictamen presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor solicitó el envío del asunto a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se avocara a su resolución.<sup>9</sup>

Consecuentemente, por acuerdo de treinta de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal, determinó que el expediente se enviara a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>10</sup>

DÉCIMO SEGUNDO.—Por acuerdo de seis de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Segunda Sala, radicó el expediente y avocó el asunto al conocimiento de la misma, también, ordenó la remisión de los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Fojas 604 y 605, *ibídem.*

<sup>8</sup> Fojas 610 y 611, *ibídem.*

<sup>9</sup> Foja 612, *ibídem.*

<sup>10</sup> Foja 613, *ibídem.*

<sup>11</sup> Foja 615, *ibídem.*

## 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,<sup>12</sup> 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>13</sup> punto segundo, fracción I, tercero y quinto, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>14</sup> porque en el caso la parte actora es un Municipio que impugna un acto emitido por el Poder Legislativo del Estado al que pertenece y no se impugnan normas generales, por tanto, no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Sirven como sustento la jurisprudencia 2a./J. 151/2007 y la tesis aislada 2a. XXV/2012 (10a.), emitidas por esta Segunda Sala, de rubros siguientes:

<sup>12</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

**"i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>13</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

**"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

**"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. ..."

<sup>14</sup> **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

"...

**"Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

**"Quinto.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001)."<sup>15</sup> y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE ELLAS, CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001, REFORMADO POR EL DIVERSO 3/2008."<sup>16</sup>

SEGUNDO.—A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>17</sup> se precisa que en el presente asunto se demandó la invalidez del Dictamen de Acuerdo C.R./LXVIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, instaurado en contra de José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal del Ayuntamiento de Durango, Estado de Durango, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho por el Congreso del Estado de Durango.

TERCERO.—La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

Sobre este punto, destaca precisar que del contenido de la demanda presentada el trece de diciembre de dos mil dieciocho, no se advierte manifestación alguna de la parte actora en cuanto a la fecha en que le fue notificado o tuvo conocimiento del dictamen impugnado, siendo que únicamente refiere que fue aprobado en sesión de once de diciembre de dos mil dieciocho, por el Congreso del Estado de Durango.<sup>18</sup>

Asimismo, de las copias certificadas exhibidas por el Poder Legislativo del Estado de Durango, a las que se les otorga pleno valor probatorio de

<sup>15</sup> Época: Novena. Registro digital: 171815. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia constitucional, tesis 2a./J. 151/2007, página 1125.

<sup>16</sup> Época: Décima. Registro digital: 2000539. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, materia común, tesis: 2a. XXV/2012 (10a.), página: 1275.

<sup>17</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

<sup>18</sup> Foja 19, *ibídem*.

conformidad con lo dispuesto por los artículos 129, 130 y 202, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia por disposición expresa de su artículo 1, se advierte lo siguiente:<sup>19</sup>

- El once de noviembre de dos mil dieciocho, José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera promovió juicio de amparo indirecto, en el que reclamó diversos actos de inminente ejecución, debido a que tuvo conocimiento de que el día once de diciembre de dos mil dieciocho, la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Durango, votó un dictamen en el que se decidió removerlo del cargo de presidente municipal del Ayuntamiento del Estado de Durango y que ese mismo día sería votado en el Pleno dicho dictamen.<sup>20</sup>

- El diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, José Ramón Enríquez Herrera (*sic*) promovió juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución del Congreso del Estado de Durango emitida en el procedimiento especial sancionador No. Tres, manifestando bajo protesta de decir verdad que no le había sido notificada dicha resolución, no obstante, tuvo conocimiento pleno de la misma el doce de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>21</sup>

Lo hasta aquí expuesto, lleva a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a estimar que la parte actora tuvo pleno conocimiento

<sup>19</sup> **"Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

**"Artículo 130.** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización."

**"Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. ..."

**"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>20</sup> Fojas 118, 119 y 147.

<sup>21</sup> Fojas 524 y 525, *ibídem*.

de la resolución impugnada el día doce de diciembre de dos mil dieciocho, toda vez que José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, al promover por propio derecho el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución impugnada en el presente medio de control constitucional, se ostentó sabedor de la misma al manifestar bajo protesta de decir verdad que ese día la vio en la página de internet del Congreso del Estado de Durango, en la Gaceta de la LXVIII Legislatura.

Sin que obste que dicho medio de impugnación no hubiera sido promovido por José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera en representación del Ayuntamiento de Durango, habida cuenta que ello no implica que dicha persona, en su calidad de presidente municipal y representante del Ayuntamiento de Durango, pueda ostentar el desconocimiento de la resolución impugnada en el presente asunto; máxime que de las constancias de autos no se advierte que hubiera interrumpido su cargo público en el periodo que abarcan las fechas referidas, ni que exista algún otro aspecto que justifique el desconocimiento de dicha resolución.

Por tanto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del trece de diciembre de dos mil dieciocho, al veinticinco de enero de dos mil diecinueve, descontando los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de diciembre de dos mil dieciocho, cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de enero de dos mil diecinueve, por corresponder a sábados y domingos; veinticinco de diciembre de dos mil dieciocho y primero de enero de dos mil diecinueve, por ser inhábiles; ello, en términos de lo dispuesto por los artículos 2o., 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>22</sup> 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>23</sup>

<sup>22</sup> "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

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

"...

"**I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor **se ostente sabedor de los mismos**; ..."

<sup>23</sup> "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

punto primero, incisos a), b), d) y l), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>24</sup> y lo establecido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 9/2005, de rubro: "COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LIMITA LA ACTUACIÓN DE DICHA COMISIÓN A LOS ASUNTOS URGENTES, PERO SÓLO EN CUESTIONES ADMINISTRATIVAS, YA QUE TRATÁNDOSE DE ASUNTOS JURISDICCIONALES SE RIGE, CON MAYOR AMPLITUD, POR OTRAS NORMAS."<sup>25</sup>

Por consiguiente, si la demanda se presentó el trece de diciembre de dos mil dieciocho, fue promovida de manera oportuna.

### Diciembre 2018

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	<b>12 Conocimiento</b>	13 (1) <b>Presentación</b>	14 (2)	15	16
17 (3)	18 (4)	19 (5)	20 (6)	21 (7)	22	23
24 (8)	25 Inhábil	26 (9)	27 (10)	28 (11)	29	30
31 (12)						

<sup>24</sup> "**Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"**a)** Los sábados;

"**b)** Los domingos;

"...

"**d)** El primero de enero;

"...

"**l)** El veinticinco de diciembre; ..."

<sup>25</sup> Época: Novena, Registro digital: 179094. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 9/2005, página 811.

Enero 2019

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
	1 Inhábil	2 (13)	3 (14)	4 (15)	5	6
7 (16)	8 (17)	9 (18)	10 (19)	11 (20)	12	13
14 (21)	15 (22)	16 (23)	17 (24)	18 (25)	19	20
21 (26)	22 (27)	23 (28)	24 (29)	25 (30) Vencimiento del término		

CUARTO.—El escrito de contestación de demanda se presentó dentro del plazo de treinta días que para tal efecto establece el artículo 26, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>26</sup>

Lo anterior, ya que el acuerdo admisorio de demanda se notificó al Poder Legislativo del Estado de Durango, el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho,<sup>27</sup> surtió efectos al día hábil siguiente (dos de enero de dos mil diecinueve) en términos del artículo 6o., párrafo primero, de la ley de la materia,<sup>28</sup> por lo que el plazo transcurrió del tres de enero al quince de febrero de dos mil diecinueve.

En el entendido que, para efectos del cómputo deben descontarse los días comprendidos entre el quince de diciembre de dos mil dieciocho y primero de enero de dos mil diecinueve, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones del año dos mil dieciocho de este Alto Tribunal; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero, dos, tres, nueve y diez de febrero de dos mil diecinueve, por corresponder a sábados y domingos; cuatro y cinco de febrero de dos mil diecinueve, por ser inhábiles; ello, en términos de lo dispuesto por los artículos 2o., 3o., 26, párrafo primero,

<sup>26</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. ..."

<sup>27</sup> Foja 97 de la controversia constitucional 229/2018.

<sup>28</sup> "Artículo 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas. ..."

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>29</sup> 3o., 163, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>30</sup> 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo,<sup>31</sup> punto primero, incisos a), b), c), d) y e), del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>32</sup> y acuerdo presidencial de fecha tres de diciembre de dos mil dieciocho que establece los días que comprenderán el receso del segundo periodo de sesiones del año dos mil dieciocho del Alto Tribunal.

Entonces, si el escrito de contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Durango, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de febrero de dos mil diecinueve,<sup>33</sup> es oportuna su presentación.

### Diciembre 2018

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
17	18	19 (Notificación)	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

<sup>29</sup> **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."

**Artículo 26.** Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. ..."

<sup>30</sup> **Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

<sup>31</sup> **Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"...

**II.** El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; ..."

<sup>32</sup> **Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"...

**c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

**e)** El cinco de febrero; ..."

<sup>33</sup> Foja 112 vuelta de la controversia constitucional 229/2018.

**Enero 2019**

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
	1	2 (Surtió efectos)	3 (1) Inicio del plazo	4 (2)	5	6
7 (3)	8 (4)	9 (5)	10 (6)	11 (7)	12	13
14 (8)	15 (9)	16 (10)	17 (11)	18 (12)	19	20
21 (13)	22 (14)	23 (15)	24 (16)	25 (17)	26	27
28 (18)	29 (19)	30 (20)	31 (21)			

**Febrero 2019**

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
				1 (22)	2	3
4 Inhábil	5 Inhábil	6 (23)	7 (24)	8 (25)	9	10
11 (26)	12 (27)	13 (28)	14 (29) Presentación del escrito de contestación	15 (30) Vencimiento del plazo		

QUINTO.—El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá conocer de las controversias suscitadas entre un Estado y uno de sus Municipios por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>34</sup> señala que tendrán el carácter de parte en las controver-

<sup>34</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: "I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

sias constitucionales, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

A su vez, el diverso 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria en cita,<sup>35</sup> dispone que la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que la rigen, estén facultados para representarla.

En el caso, la demanda fue suscrita por José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal del Ayuntamiento de Durango, en el Estado de Durango, quien acredita su cargo con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección de Ayuntamiento, de ocho de junio de dos mil dieciséis, emitida por el Consejo Municipal Electoral (Municipio de Durango), perteneciente al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango y con la copia certificada del Acta de Sesión Pública Solemne del Ayuntamiento de dicho Municipio, celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis; documentales a las que se les otorga pleno valor probatorio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129, 130 y 202, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia por disposición expresa de su artículo 1o.

Ahora bien, el promovente, en términos de los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, así como 19, fracción III, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, en su carácter de presidente municipal, tiene a su cargo la representación jurídica del Ayuntamiento.<sup>36</sup>

Por tanto, se advierte que fue el Ayuntamiento de Durango en el Estado de Durango, por conducto de su presidente municipal, el que demandó al Poder

<sup>35</sup> "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

<sup>36</sup> "**Artículo 52.** El presidente municipal tendrá a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, así como las siguientes atribuciones: ..."

"**Artículo 53.** El presidente municipal, por su propio carácter, tendrá todas las facultades que a los representantes jurídicos otorgan las leyes, inclusive las de conferir y sustituir poderes exceptuándose aquellos para los que se requiere poder especial, los que sólo ejercitará mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento."

"**Artículo 19.** El presidente municipal, además de las facultades expresamente señaladas en la Ley Orgánica y el Bando, contará con las obligaciones y atribuciones siguientes:

"...

"**III.** Ser el representante jurídico del Ayuntamiento, ejerciendo todas las facultades que le otorgan las leyes; ..."

Legislativo del Estado por la constitucionalidad del dictamen de acuerdo por el que se resuelve el procedimiento especial sancionador No. No. Tres, siendo aquél el funcionario facultado para representarlo.

Asimismo, el acto impugnado implica una afectación en la integración y continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno del Ayuntamiento, en tanto impone al presidente municipal de Durango las sanciones consistentes en destitución de cargo e inhabilitación, esto es, su separación de las funciones que tiene encomendadas como servidor público.

Consecuentemente, se concluye que la parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

Sirve como sustento el criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecido en la jurisprudencia P./J. 84/2001, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN."<sup>37</sup>

SEXTO.—Los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>38</sup> establecen que la parte demandada en la controversia constitucional, lo será la entidad, el poder o el órgano que hubiera emitido el acto objeto de la controversia y el cual deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla.

En el caso, la parte actora atribuye el acto impugnado al Poder Legislativo del Estado de Durango, ya que a su parecer perjudica al Ayuntamiento de Durango en su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, al afectar al presidente municipal como representante del mismo, haciéndolo fuera de las competencias que le otorga la ley y la jurisprudencia, aunado a diversos vicios de legalidad y violación a la garantía de audiencia de dicho servidor público, porque no se le dio intervención en el procedimiento

<sup>37</sup> Época: Novena. Registro digital: 189325. Instancia: Pleno. Tipo de 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.

<sup>38</sup> "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; ...."

sancionador, lo que vulnera lo previsto por los artículos 1, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracciones I, II y III, 36, fracción V, 39, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción I, párrafo tercero y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el poder demandado comparece a juicio por conducto de Manuel Rosales Domínguez, secretario de Servicios Jurídicos adscrito a la Secretaría General del Congreso del Estado de Durango, quien acredita su cargo con la copia certificada de la delegación de facultades de representación del Poder Legislativo en esa secretaría, misma que fue emitida por el presidente de su Comisión Permanente el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>39</sup>

Además, en términos de los artículos 74, párrafo primero, 79, 85 y 162, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango,<sup>40</sup> se advierte que el presidente de la Legislatura es quien ostenta la representación jurídica del Congreso del Estado; asimismo, que durante los periodos de receso del Congreso, dicha representación jurídica radica en una Comisión Permanente; a su vez, el presidente de dicha comisión puede delegar en el secretario de Servicios Jurídicos, la representación jurídica del Congreso en los juicios de cualquier naturaleza en los que dicho poder sea parte.

<sup>39</sup> Foja 113 de la controversia constitucional 229/2018.

<sup>40</sup> **Artículo 74.** El Presidente de la Legislatura ostentará la representación jurídica del Congreso del Estado. A falta del presidente, ejercerá sus funciones el Vicepresidente. En ausencia de este, tomarán la representación, por su orden, los diputados que hubieran ocupado el cargo en los periodos de sesiones anteriores. En los juicios de amparo, su revisión, queja o inconformidad, las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y en los juicios en los que el Congreso forme parte, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable. La secretaria de Asuntos Jurídicos, estará facultada por delegación, a representar jurídicamente al Congreso. ..."

**Artículo 79.** Durante los periodos de receso del Congreso, la representación jurídica del Poder Legislativo radicará en una Comisión Permanente, integrada por cinco diputados propietarios y cinco diputados suplentes."

**Artículo 85.** El presidente de la Comisión Permanente podrá delegar en el secretario de Servicios Jurídicos, la representación jurídica del Congreso en los juicios de cualquier naturaleza en los cuales el Poder Legislativo sea parte; los secretarios podrán delegar en el funcionario antes citado la facultad de certificar documentos cuando sean necesarios para el trámite de cualquier diligencia."

**Artículo 162.** A la secretaria de Servicios Jurídicos corresponde la atención a los asuntos contenciosos del Congreso del Estado. A este órgano técnico corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

**I.** Atender los asuntos legales en sus aspectos consultivo y contencioso; al efecto ejercerá su titular por delegación, conforme a las leyes aplicables, la representación jurídica del Congreso y sus dependencias, en los juicios y procedimientos contenciosos en los que éste sea parte, así como en los juicios de amparo en todas sus etapas y recursos, además atender las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en las que el Congreso tenga interés, ejerciendo todas las acciones que sean necesarias para proteger el interés jurídico del Congreso, así como presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público de los hechos que así lo ameriten; ..."

De lo anterior, se observa que el acto cuya invalidez se demanda es atribuido al Poder Legislativo del Estado de Durango y que éste contesta la demanda por conducto del funcionario que tiene la facultad de representarlo, en los términos legales señalados; por tal razón, se concluye que la parte demandada cuenta con la legitimación pasiva para comparecer en este juicio.

SÉPTIMO.—Por ser un tema de estudio preferente y oficioso, se procede al análisis de las causas de improcedencia planteadas por las partes o que, en su caso, advierta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio, ello, de conformidad con lo establecido en el párrafo último 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.<sup>41</sup>

En ese sentido, el Poder Legislativo del Estado de Durango en su contestación de demanda, considera que en el presente asunto se configura la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción II, de la ley de la materia citada, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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

Lo anterior, bajo el argumento de que el acto impugnado pertenece a la materia electoral, porque se originó por la queja presentada en contra del presidente municipal de Durango, por contravenir el artículo 134 de la Constitución Federal, desahogándose todo un procedimiento que concluyó con una ejecutoria, misma que, entre otras cuestiones, dio vista al Congreso de ese Estado para que proveyera respecto de la responsabilidad del presidente municipal.

Las manifestaciones del poder demandado versan, en esencia, sobre la presunta improcedencia del medio de control de constitucionalidad promovido por la parte actora, en el que no se pueden combatir actos pertenecientes a la materia electoral; ello, bajo la perspectiva de que el acto impugnado derivó de una vista contenida en la ejecutoria dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un procedimiento especial sancionador,

---

<sup>41</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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

en el que se acreditó que José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enriquez Herrera, presidente municipal del Ayuntamiento de Durango, contravino lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal,<sup>42</sup> al haber realizado promoción personalizada con impacto en la materia electoral.

Sobre el particular, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que en el caso es infundada la causa de improcedencia hecha valer por el poder demandado, debido a que el acto impugnado pertenece a la materia administrativa y no a la electoral, en tanto se refiere a la responsabilidad administrativa de un servidor público.

A efecto de acreditar lo anterior, resulta necesario precisar lo siguiente.

- El Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-76/2018, consideró que José Ramón Enriquez Herrera (sic) vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber realizado actos de promoción personalizada y en consecuencia, determinó que lo procedente era comunicar al H. Congreso del Estado de Durango para que en el ámbito de sus atribuciones procediera conforme a derecho corresponda, ello con fundamento en el artículo 457, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>43</sup> en relación con el título tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios de Durango, con la precisión de que el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, dicho título fue derogado.

- La Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Durango, al emitir la resolución del procedimiento especial sancionador No. Tres, para

<sup>42</sup> **Artículo 134.**

"...

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. ..."

<sup>43</sup> **Artículo 457. 1.** Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables."

avocarse al conocimiento del asunto y determinar la sanción correspondiente al presidente municipal de Durango, fundó su competencia en los artículos 108, 109, fracción III, párrafo tercero, 115, fracción I, 116 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 66, párrafo primero, 82, fracciones V, inciso j) y VII, 84, 175 y 178 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; 449, párrafo 1, inciso d), 456, párrafo 1, inciso e), 457, 458, párrafos 5 y 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 2, 8 y 10, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, 2, 3, fracción I, y 5 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios; 1, 2, 3, 7, 71, fracción I, 72, 240, 241, 242, párrafo primero y 243 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango (sic).<sup>44</sup>

<sup>44</sup> **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"...

"Los Ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. ..."

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

"...

**III.**

"...

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. ..."

**Artículo 175.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial del Estado y de los órganos constitucionales autónomos; los integrantes de los concejos municipales; y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en las dependencias, entidades y organismos en los poderes públicos, en los Municipios y en los órganos constitucionales autónomos. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Asimismo, en sus consideraciones tomó en cuenta que el presidente municipal de Durango fue reincidente en su actuar, en tanto que ese Congreso, por la misma conducta realizada en momentos diferentes, impuso las sanciones de amonestación privada y multa pecuniaria, así como amonestación pública y multa pecuniaria, en los procedimientos especiales sancionadores uno y dos, respectivamente.

---

"Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

"Se sancionará administrativamente a los servidores públicos por los actos (sic) omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos que en su caso haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Los entes públicos estatales y municipales, tendrán órganos internos de control, con las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas y para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a qué se refiere esta Constitución.

"...

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la entidad de Auditoría Superior del Estado y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa. ..."

**"Artículo 178.** La ley determinará las obligaciones y las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; así como las sanciones y los procedimientos y causas para su aplicación.

"Las sanciones se determinarán acorde a la gravedad del hecho y consistirán en amonestación, apercibimiento, destitución e inhabilitación, además de las de carácter pecuniario. ..."

**"Artículo 449.**

"1. Constituyen infracciones a la presente ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

"...

"d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; ..."

**"Artículo 456.**

"1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

"...

"e) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: ..."

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."

De lo anterior, se aprecia que los hechos que originaron el acto impugnado fueron advertidos en un procedimiento especial sancionador en materia electoral, en el cual, el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no impuso sanción alguna ante

---

**"Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.

"El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

**"Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley. ..."

**"Artículo 1a.** Esta ley tiene por objeto reglamentar el capítulo tercero del título séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en materia de:

"I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público Estatal y Municipal;

"II. Las obligaciones en el servicio público;

"III. Las Responsabilidades que se deban resolver mediante juicio político;

"IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones

"V. Los procedimientos y autoridades competentes para declarar la procedencia de la acción penal, respecto de los servidores públicos estatales que gozan de protección constitucional, y

"VI. El registro patrimonial de los servidores públicos."

**"Artículo 2o.** Son sujetos de esta ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en las dependencias, entidades y organismos de los Poderes Públicos, Municipios u organismos constitucionales autónomos."

**"Artículo 3o.** Son autoridades competentes para aplicar la presente ley:

"I. El Congreso del Estado; ..."

**"Artículo 5o.** Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta ley, las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollarán autónomamente según sea su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

**"Artículo 240.** El Congreso del Estado, deberá erigirse en Jurado de Acusación, de Procedencia o en su caso, como superior jerárquico, para resolver los procedimientos de presunta responsabilidad política, penal o administrativa, en los términos que señale la ley de la materia."

**"Artículo 241.** Los procedimientos relativos al juicio político, declaración de procedencia y de responsabilidad administrativo (sic), serán sustanciados por la Comisión de Responsabilidades o la Sub Comisión de Examen Previo según corresponda."

**"Artículo 242.** En los términos que dispone la Ley de Responsabilidades Administrativas y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de juicio político declaración de procedencia y el ejercicio de facultades legislativas en materia de enjuiciamiento por Responsabilidad administrativa, el Congreso se encuentra facultado para solventar el procedimiento de

la existencia de la infracción por promoción personal atribuida a José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera en su calidad de presidente municipal de Durango, sino que estimó que dicha conducta podía constituir responsabilidad administrativa, razón por la cual determinó comunicar su resolución al Congreso del Estado de Durango para que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera conforme a derecho.

Además, en la resolución del procedimiento especial sancionador No. Tres, el Congreso del Estado de Durango fundó su competencia en normas relativas al régimen de imposición de sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas y en sus consideraciones tomó en cuenta la reincidencia de la conducta del servidor público, determinada en los procedimientos especiales sancionadores uno y dos.

Bajo ese contexto, resulta inconcuso que el Dictamen de Acuerdo C.R./ LXVIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, instaurado en contra de José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal del Ayuntamiento de Durango, Estado de Durango, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho por el Congreso del Estado de esa entidad federativa, no pertenece a la materia electoral, sino a la administrativa, en tanto que los fundamentos empleados por el poder demandado y las consideraciones plasmadas en la resolución, implican un procedimiento por responsabilidad administrativa de un servidor público.

Desestimado el argumento de la parte demandada y al no advertirse de oficio la actualización de causa diversa de improcedencia, se procede al estudio de fondo.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el presente asunto resulta aplicable lo previsto en el artículo 40, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de

---

responsabilidad administrativa a los servidores públicos municipales de elección popular y aplicar las sanciones que esta última disposición legal alude; del mismo modo, lo hará respecto de los servidores públicos de los organismos autónomos por disposición de la ley y de los servidores públicos del Congreso, por infracción a los principios que deben aplicarse al servicio público y en materia de derechos humanos, los principios y obligaciones que deban observar en el cumplimiento de sus cargos. ..."

**"Artículo 243.** Los servidores públicos señalados en el artículo anterior, serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

suplir la deficiencia de la demanda de invalidez, en tanto la naturaleza del presente medio de control constitucional implica el examen de constitucionalidad del acto impugnado, superando en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.

Sirve como sustento la jurisprudencia P./J. 79/98, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN."<sup>45</sup>

En ese sentido, del análisis conjunto de la demanda de invalidez, se advierte que la parte actora aduce que el Congreso del Estado afectó la integración y funcionamiento del Ayuntamiento de Durango, fuera de las competencias que le otorga la ley y la jurisprudencia, porque en la resolución del procedimiento especial sancionador No. Tres calificó como grave la conducta atribuida a su presidente municipal y, en consecuencia, le impuso las sanciones administrativas consistentes en destitución del cargo e inhabilitación por un término de tres años y seis meses.

Lo anterior resulta fundado y suficiente para declarar la invalidez del acto impugnado, en suplencia de los planteamientos de la demanda de invalidez, debido a que las sanciones impuestas en la resolución en comento afectan la integración y funcionamiento del Ayuntamiento de Durango ante la inminente destitución e inhabilitación de su presidente municipal y porque dicho Congreso carece de atribuciones para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, siendo competente para ello la entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango tratándose de faltas administrativas graves y/o la Contraloría del Municipio de Durango, por faltas no graves.

Para corroborar dicho criterio, en principio, es menester señalar que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia

---

<sup>45</sup> Época: Novena. Registro digital: 195031. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, tesis P./J. 79/98, página 824.

de combate a la corrupción, entre ellas, las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

Conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte que fue intención concreta e integral del Constituyente "... *crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. ... el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública ... De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública. ... el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este*

*objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."*

En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Por su parte, conforme al artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en la misma fecha que el diverso precepto 73, procederá la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; asimismo, la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Además, las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Aunado a lo anterior, el referido precepto constitucional señala que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control; asimismo, que los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, ma-

nejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Asimismo, que los entes públicos estatales y municipales, así como el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales (alcaldías), contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior,

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, determinó de manera clara, como su objeto, "*distribuir las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación*" –artículo 1o.–.

En su artículo 2, establece como objetos específicos de la ley general:

- Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;

- Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

- Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado Mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

- Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización; y,

- Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

En su artículo 3, fracciones II, III y IV, estableció que para efectos de esa norma se entendía como autoridad investigadora a las Secretarías de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas; como autoridad sustanciadora las ya referidas, mismas que en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial, sin que la función de la autoridad sustanciadora pueda ser ejercida por la investigadora y; como autoridad resolutora, tratándose de faltas administrativas no graves, la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control y para las faltas administrativas graves, el tribunal competente.

Cabe destacar que en el artículo 9, se precisa que son autoridades facultadas para la aplicación de la ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, las ya precisadas en el párrafo anterior, sin que en dicho precepto se haga referencia alguna a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.

En ese contexto, en los artículos 10, 11 y 12, se establece que las secretarías de la función pública y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas, tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas; asimismo, tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como

faltas administrativas no graves, dichas autoridades son competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esa ley.

Asimismo, que la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, siendo que, en caso de detectar posibles faltas administrativas no graves, darán cuenta de ello a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Además, refiere que los tribunales estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esa ley.

Finalmente, en su artículo segundo transitorio, establece que dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley, el Congreso de la Unión, y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el decreto por el que se emite la propia legislación general.

Bajo ese contexto, tomando en cuenta que el poder demandado al contestar la demanda refirió que tiene competencia para deducir la responsabilidad del presidente municipal de Durango, porque la legislación aplicable no le prohíbe trabajar en las responsabilidades de los servidores públicos; por tanto, resulta necesario analizar la normativa del Estado de Durango en relación con la atribución que estima tener dicho poder.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 175 (texto vigente en el momento en que se cometieron las conductas sancionadas), establece, entre otros aspectos, que para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos se consideran a los representantes de elección popular y en general a cualquier persona que desempeñe un empleo en los Municipios.

Además, que los entes públicos estatales y municipales contarán con órganos internos de control, con las facultades que determine la Ley, para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa y para sanciones aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa.

Asimismo, tratándose de faltas administrativas graves, éstas serán investigadas y sustanciadas por la entidad de Auditoría Superior del Estado y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, según corresponda, siendo resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Por su parte, con motivo de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades, mediante Decreto No. 191, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el Congreso del Estado reformó diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, destacando que derogó el título tercero, referente a las responsabilidades administrativas.

Ahora bien, el Bando de Policía y Buen Gobierno de Durango, establece en su artículo 79, que para todos los efectos de responsabilidades a que se refiere el capítulo segundo del mismo, son servidores públicos los integrantes del Ayuntamiento, los miembros de la administración pública municipal, y en general, toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en las citadas dependencias y entidades.

En su artículo 81, en lo que a este asunto importa, señala que los servidores públicos del Municipio son responsables de las faltas al buen desempeño que se deba de sus funciones (sic).

Por cuanto hace al artículo 84, aduce que los servidores públicos, por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus cargos, serán sancionados de acuerdo a la legislación, los reglamentos u ordenamientos municipales aplicables.

Asimismo, en dicho instrumento se establece la existencia de la Contraloría Municipal, la cual, en términos de lo previsto en sus artículos 85 y 87, es el órgano del Ayuntamiento que tiene la facultad de conocer, investigar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos, así como establecer e imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos que incurran en responsabilidad en los términos de la normatividad aplicable.

Finalmente, en el título quinto, capítulo I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, que comprende los artículos 240 a 243, se establece que el Congreso del Estado, deberá erigirse como jurado de acusación, de procedencia o en su caso, como Superior Jerárquico, para resolver los procedimientos de presunta responsabilidad política, penal o administrativa, en los términos que señale la ley de la materia, los cuales serán sustanciados por la Comisión de Responsabilidades o la Sub Comisión de Examen Previo según corresponda.

Además, que el ejercicio de las facultades legislativas en materia de enjuiciamiento por responsabilidad administrativa, el Congreso se encuentra facultado para solventar el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos municipales de elección popular y aplicar las sanciones correspondientes.

También, refiere que los servidores públicos serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Lo hasta aquí expuesto, lleva a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia a estimar que el Congreso del Estado de Durango carece de atribuciones para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del presidente municipal de Durango, porque si bien su ley orgánica establece que tiene la facultad de constituirse como jurado de acusación o como superior jerárquico para solventar el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos municipales de elección municipal y aplicar las sanciones correspondientes, ello contraviene lo dispuesto en el artículo 109, fracción III, párrafos segundo y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, mientras que las demás, serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

En otro aspecto, el Municipio actor en sus conceptos de invalidez, estimó que el acto impugnado perjudica de manera inmediata y directa al Ayuntamiento de Durango, porque le impide la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno, al afectar al presidente municipal como representante del Municipio Libre, fuera de las competencias que le otorga la ley y la jurisprudencia, lo cual implica una violación al Pacto Federal y menoscabo a la autonomía municipal.

Además, refiere que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento y el principio de seguridad jurídica, porque el presidente municipal sancionado no fue llamado a juicio.

Por su parte, el Congreso del Estado de Durango al contestar la demanda de invalidez, refirió que actuó en acatamiento a una ejecutoria dictada por el Tribunal Electoral y cumpliendo con las etapas internas correspondientes para la aprobación del dictamen impugnado; que no se excede la competencia sancionadora de ese poder, debido a que únicamente se constriñe a la legislación local para determinar la responsabilidad de la parte actora; asimismo, que no

hay violación al principio de seguridad jurídica porque el Congreso del Estado únicamente acata una vista y tiene competencia para deducir la responsabilidad del presidente municipal, aunado a que se respetó su derecho de audiencia en el procedimiento electoral.

Asimismo, del análisis de las constancias de autos, esta Segunda Sala advierte que el presidente municipal de Durango, fue condenado por el Congreso del Estado de Durango por la conducta reincidente de promoción personalizada prevista en el artículo 134, párrafo octavo, de la Norma Fundamental y que no existe constancia alguna con la que se acredite que dicho servidor público, hubiere tenido intervención alguna en el procedimiento especial sancionador No. Tres, ni que dicho Congreso o su Comisión de Responsabilidades le otorgaran, previo a la aprobación de la resolución en comento, la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos.

Ahora bien, el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional),<sup>46</sup> entre otros supuestos, establece la atribución de los Congresos de las entidades federativas, para suspender o revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento, siempre y cuando se trate de alguna de las causas graves que las normas prevengan, que se apruebe por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura correspondiente y que dichos integrantes, tengan la oportunidad suficiente de rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

Bajo ese contexto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que el Congreso del Estado de Durango transgredió la prerrogativa del Ayuntamiento de Durango prevista en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional), referente a la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, porque impone a su presidente municipal la sanción consistente en destitución del cargo e inhabilitación por un plazo de tres años y seis meses, sin considerar que dicho servidor público ocupa el cargo como resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal le otorgó un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado.

---

<sup>46</sup> El artículo 115, fracción I, párrafo primero, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de 2019, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Máxime que, la ejecución de las sanciones en comento, implican que el servidor público sea removido del cargo de presidente municipal y que no pueda ocupar algún cargo público en el plazo de tres años y seis meses, afectando al Ayuntamiento de Durango en su integración e interrupción en la continuidad que deben tener las funciones de gobierno.

Lo anterior, sin perjuicio de que los miembros del Ayuntamiento puedan ser sujetos a procedimientos por responsabilidad administrativa, aun implicando la suspensión o revocación de su cargo público; porque, al ser considerados servidores públicos, se encuentran sujetos al régimen en comento, así como a los diversos en materias política, penal y civil.

Situación que de ninguna forma exime al presidente municipal de Durango de ser sujeto al procedimiento por responsabilidad administrativa correspondiente, por la conducta de promoción personalizada prevista en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal; siendo que, si la conducta es apreciada como grave, debe actuar como autoridad investigadora y sustanciadora la entidad Superior del Estado de Durango y como resolutora el Tribunal de Justicia Administrativa de ese Estado, mientras que, en caso de ser considerada como no grave, debe actuar como investigadora, sustanciadora y resolutora, la Contraloría del Municipio de Durango.

También, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia estima que el acto impugnado no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional), debido a que el Congreso del Estado de Durango no otorgó la oportunidad suficiente para que el presidente municipal, miembro del Ayuntamiento de Durango, rindiera pruebas y formulara los alegatos que a su juicio convinieran en el procedimiento especial sancionador No. Tres.

Ello, en tanto que de las constancias de autos se advierte que el Congreso del Estado de Durango se constituyó como una autoridad resolutora y ejecutora de la conducta de promoción personalizada atribuida a José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal de Durango, la cual advirtió el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-076/2018.

Lo anterior, sin que de forma alguna le otorgara a dicho servidor público, previo a la emisión y aprobación de la resolución del procedimiento especial sancionador No. Tres, la oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que estimara convenientes.

Por tanto, resulta inconcuso que el poder demandado transgredió la prerrogativa del Ayuntamiento de Durango prevista en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional), referente a la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, porque no cumplió con el requisito de dar la intervención respectiva al presidente municipal, integrante del Ayuntamiento de Durango, a fin de que rindiera las pruebas y alegatos que estimara conducentes.

Sin que obste que el poder demandado aduzca que la garantía de audiencia fue respetada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-076/2018; en primer lugar, porque en dicho procedimiento no intervino el Ayuntamiento de Durango como parte involucrada; en segundo, porque la resolución de ese procedimiento no condenó de forma alguna a su presidente municipal y por tanto, no le causaba ningún perjuicio al Ayuntamiento y; por último, debido a que esa resolución y la impugnada en la presente controversia constitucional, tienen su origen en procedimientos de naturalezas totalmente diferentes.

Sirve de apoyo la jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J. 115/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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."<sup>47</sup>

Finalmente, resulta necesario precisar que las consideraciones expuestas en el presente fallo, de ninguna forma implican que la reforma constitucional en materia de anticorrupción hubiere derogado la atribución de los Congresos de las entidades federativas para remover a los miembros de los Ayuntamientos, prevista en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional), sino que, dadas las particularidades del caso concreto, el Congreso del Estado de Durango carece de atribucio-

---

<sup>47</sup> Época: Novena. Registro digital: 180168. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, noviembre de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 115/2004, página 651.

nes para investigar, sustanciar y resolver un procedimiento por responsabilidad administrativa del presidente municipal del Ayuntamiento de Durango.

Siendo que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, condenara al servidor público con la suspensión o revocación de su cargo público, sería el Congreso del Estado el único que podría ejecutar esa determinación.

En consecuencia, ante la falta de atribuciones del Congreso del Estado de Durango para sancionar administrativamente al presidente municipal de Durango y por transgredir la prerrogativa del Ayuntamiento de Durango, referente a la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno al no haber otorgado al presidente municipal de Durango la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos en el procedimiento especial sancionador No. Tres, lo procedente es declarar la invalidez del Dictamen de Acuerdo C.R./LXVIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, instaurado en contra de José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho.

Dada la conclusión hasta aquí alcanzada, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez expuestos por la parte actora.

NOVENO.—En atención a la invalidez decretada, los efectos de la presente ejecutoria son los siguientes:

1. La Legislatura del Congreso del Estado de Durango, deberá dejar sin efectos el Dictamen de Acuerdo C.R./LXVIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, instaurado en contra de José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho.

2. La Legislatura del Congreso del Estado de Durango, en el ámbito de sus atribuciones y en atención a lo establecido en la séptima consideración, párrafo 81 y resolutivo tercero de la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador expediente SRE-PSC-76/2018, deberá emitir el acuerdo correspondiente en el que se declare constitucionalmente incompetente para investigar y sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del presidente municipal de Durango, Estado de Durango y, con base en los razonamientos expresados en la presente ejecutoria, tendrá que remitir las constancias correspondientes al órgano competente para ello; asimismo, dicho acuerdo deberá notificarlo a la Sala Regional Especializada del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, en estricto seguimiento a lo comunicado por medio de la sentencia referida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Dictamen de Acuerdo C.R./LX-VIII/10/2018, por el cual la Comisión de Responsabilidades resolvió el procedimiento especial sancionador No. Tres, instaurado en contra de José Ramón Enriquez Herrera y/o José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal de Durango, Estado de Durango, aprobado el once de diciembre de dos mil dieciocho por el Congreso del Estado de Durango.

TERCERO.—Se requiere al Congreso del Estado de Durango para que dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación respectiva, dé cumplimiento en todos sus términos a la presente ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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

Así lo resolvió la 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. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió voto concurrente.

**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 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REGLA GENERAL CONSISTENTE EN QUE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVER AQUÉLLA EN CONTRA DE UNA OMISIÓN SE ACTUALIZA DE MOMENTO A MOMENTO ES APLICABLE A LA FALTA DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA 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 SAN JUAN EVANGELISTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE SER DESESTIMADA.**

**VI. 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 AL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLAS GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2019. MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 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 catorce de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el catorce de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermina Gómez Sánchez, en su carácter de síndica y en representación del **Municipio de San Juan Evangelista, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió juicio de controversia constitucional, en contra de las autoridades que a continuación se precisan, para controvertir los siguientes actos:

- "1. El Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.
- "2. Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz.
- "3. Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.

"4. Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

"5. Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado."

**Actos reclamados:**

De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de San Juan Evangelista, Veracruz, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

"A) **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$ \*\*\*\*\*.**

"Mismos que fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como lo dispuesto en el número sexto de la Ley de Coordinación Fiscal. Toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo 33.

"...

"Así como también se les condena 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, por el retraso injustificado en entregarlos a mi representado.

"...

"Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que hora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo 33 ..."

SEGUNDO.—**Antecedentes de la demanda.** El Municipio actor señaló los siguientes antecedentes:

"La Gaceta Oficial del Estado del Veracruz de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la cual aparece detallado el monto a recibir por

este Municipio de San Juan Evangelista por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF en la página 22 de la citada Gaceta, así como mismo en la página 25 aparecen los días en los que el Estado tendría que haber depositado los recursos al Municipio que represento. Por lo cual (sic) no se depositaron los últimos 3 meses, reteniendo de forma ilegal y arbitraria dicho fondo.

"Desde hace meses el Ayuntamiento que represento ha hecho llamados y, requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a:

**"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$ \*\*\*\*\*.**

"En dichas oficinas administrativas nunca se nos ha dado respuesta clara, y la retención de los recursos ha sido reiterativa, lo que se considera ilegal.

"Señores Ministros, desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al Ayuntamiento que represento se le asignó por concepto de fondos federales del Ramo 33, en particular del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF la cantidad de \$\*\*\*\*\* correspondiente a los meses de **agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis**, mismos que desde hace meses le fue entregada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; siendo que éste ha sido omiso en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento de San Juan Evangelista, Veracruz. ..."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** A continuación se sintetizan los argumentos expresados por el Municipio actor.

- Las omisiones impugnadas transgreden 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, porque no se han entregado al Municipio las participaciones federales que le corresponden, de tal forma que no se ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retraso en que se ha incurrido en la entrega de tales recursos federales.

- Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución

Federal, están previstas en el Ramo 33 del presupuesto de egresos federal y reguladas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de tal suerte que al retrasarse las autoridades demandadas en la entrega de las participaciones federales que le corresponden, omitiendo el pago de los intereses devengados, se infringió un perjuicio al Municipio, ante la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos 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 citado principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay un verdadero cumplimiento de la obligación de transferir las participaciones federales al Municipio actor, hasta que éste recibe las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando en su entrega se ha producido un retardo indebido.

- La intervención del Estado de Veracruz respecto de los fondos de participaciones que por ley corresponden a los Municipios es de simple mediación administrativa, mientras que en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve,<sup>1</sup> 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 79/2019 y por razón de turno se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de veinte de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por admitida<sup>2</sup> la demanda respectiva, se tuvo como deman-

<sup>1</sup> Fojas 37 y 38 del expediente relativo a la controversia constitucional 79/2019.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 39 a 42 vuelta.

dado y se ordenó el emplazamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así respecto de la Secretaría de Finanzas de dicha entidad federativa; asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

SEXTO.—**Contestación a la demanda.** Mediante escrito presentado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, 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 de Ignacio de la Llave, contestó la demanda de controversia constitucional.

Mediante auto del Ministro instructor del veintitrés de abril de dos mil diecinueve, se le tuvo por acreditada la personalidad con la que se ostentó como secretario de Gobierno del Estado, por presentadas las pruebas relativas a las ministraciones realizadas al Municipio actor y por **contestada la demanda de controversia constitucional**; por otra parte, debido a que la síndica única del Municipio de San Juan Evangelista, Estado de Veracruz, no dio cumplimiento al requerimiento que se le hizo en el sentido de que señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, se hizo efectivo el apercibimiento en el sentido de que las notificaciones posteriores se le harían por medio de lista.

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 **seis de junio de dos mil diecinueve**,<sup>3</sup> 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 pruebas ofrecidas por las partes, se rindieron los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**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.

---

<sup>3</sup> Ibid, foja 185 vuelta.

## 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;<sup>4</sup> 1o. de la ley reglamentaria de la materia;<sup>5</sup> 10, fracción I<sup>6</sup> y 11, fracción V,<sup>7</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>8</sup> y tercero,<sup>9</sup> 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 San Juan Evangelista y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido de que no se trata de normas generales por lo que resulta innecesaria la mayoría calificada de los Ministros para su resolución.

<sup>4</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>5</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>6</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>7</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"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."

<sup>8</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>9</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

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,<sup>10</sup> 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 **sindica del Ayuntamiento de San Juan Evangelista, Veracruz de Ignacio de la Llave**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral del referido Ayuntamiento**, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, el **siete de junio de dos mil diecisiete**.<sup>11</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>12</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que se reconoce su legitimación para promover el presente medio de control.

<sup>10</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ...

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

<sup>11</sup> Foja 30 del expediente relativo a la controversia constitucional 79/2019.

<sup>12</sup> "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; ..."

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 Veracruz, al cual le atribuyó la omisión en la entrega de aportaciones federales, así como el pago de los intereses respectivos.

Eric Patrocinio Cisneros Burgos dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento<sup>13</sup> de secretario de Gobierno del Estado, expedido en su favor por parte de Cuitláhuac García Jiménez, gobernador del Estado, el uno de diciembre de dos mil dieciocho; de igual forma, con fundamento en lo previsto en los artículos 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 8, fracción X,<sup>14</sup> de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la propia entidad, el gobernador tiene facultades para designar a la persona que podrá representar al Poder Ejecutivo tratándose de las controversias y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Ley Fundamental.

En ese sentido, el jueves veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado 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 cuyo punto primero<sup>15</sup> se señala que el secre-

<sup>13</sup> Foja 165 y vuelta, del expediente relativo a la controversia constitucional 79/2019.

<sup>14</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. **Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal**, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

<sup>15</sup> "Primero. **Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno** y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, **para que de forma conjunta o separada en nombre**

tario de Gobierno está en posibilidades de apersonarse o representar con todas las facultades al Poder Ejecutivo del Estado, además de que podrá interponer los medios de defensa legal que estime necesarios y, en general, se le faculta para que realice todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que sea parte o intervenga el Poder Ejecutivo, así como el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 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.

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 omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al Ayuntamiento que represento se le asignó por concepto de fondos federales del Ramo 33, en particular del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF la cantidad de \$\*\*\*\*\* correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2016 ..."

De lo anterior, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

---

**y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter."**

Asimismo, el Municipio en su escrito inicial de demanda impugna sólo tres meses (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

En ese sentido, aun cuando en su demanda el Municipio actor hace referencia a entregas retrasadas, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos, señala alguna fecha en que se hubiera hecho tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, manifiesta que los fondos federales fueron transferidos desde hace meses al Estado de Veracruz, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda subsiste la omisión de entregar tales recursos.

De lo anterior, se advierte que el actor en realidad controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales que refiere, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera hecho, hasta la fecha de presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

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.

Sin que deba tenerse como impugnada la omisión en la entrega de los recursos federales "que siga generando hasta que se haga puntual entrega", de conformidad con la tesis de jurisprudencia P/J. 64/2009, 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.",<sup>16</sup> ni de forma destacada, la omisión de regularizar la entrega de

---

<sup>16</sup> "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 la demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en sus 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

tales recursos en los plazos establecidos en ley al comprenderse dentro de las omisiones en las entregas.

QUINTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

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,<sup>17</sup> 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.

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, per-

---

'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 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, registro digital: 166990).

<sup>17</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

mitiendo 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."<sup>18</sup>

En el caso, en cuanto a los meses reclamados por el Municipio actor, correspondientes al **FISMDF**<sup>19</sup> (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis), al no admitir pago alguno y no desprenderse de autos cuestión diversa, es posible concluir que respecto de dichos fondos no se ha realizado la entrega correspondiente, por lo que resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación también debe considerarse **oportuna**.

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.

<sup>18</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>19</sup> Aspecto que se corrobora con lo manifestado por el propio Poder Ejecutivo, en el oficio \*\*\*\*\* de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, en cuanto que a esa fecha aún se encontraban **pendientes de pago los meses de agosto, septiembre y octubre del FISMDF**.

tuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

#### SEXTO.—**Causas de improcedencia de la autoridad demandada.**

##### **Extemporaneidad.**

En relación con la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que realiza argumentos referidos a la oportunidad del presente asunto, es un aspecto que fue motivo de análisis en el considerando anterior del presente fallo.

##### **Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.**

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 intereses derivados de la falta de 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 de Ignacio de la Llave, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses 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 5/2004,<sup>20</sup> 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

---

<sup>20</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001<sup>21</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "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."

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<sup>22</sup>, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Dado que no se advierte la actualización de causas de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

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:

Como ya se señaló previamente, el Municipio impugna la omisión 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, así como sus respectivos intereses.**

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio \*\*\*\*\*<sup>23</sup>, de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio \*\*\*\*\*<sup>23</sup>, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, asignados al Municipio actor para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

<sup>23</sup> Foja 167 del expediente.

En el caso, es conducente transcribir lo manifestado en el oficio referido:

"...

"En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones 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, contenidas en 7 fojas útiles, debidamente certificadas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo Infraestructura pago No.1 enero/2016	\$ *****	18-feb-16
Fondo Infraestructura pago No.2 febrero/2016	\$ *****	23-mar-16
Fondo Infraestructura pago No.3 marzo/2016	\$ *****	29-abr-16
Fondo Infraestructura pago No.4 abril/2016	\$ *****	31-mayo-16
Fondo Infraestructura pago No.5 mayo/2016	\$ *****	30-junio-16
Fondo Infraestructura pago No.6 junio/2016	\$ *****	01-junio-16
Fondo Infraestructura pago No.7 julio/2016	\$ *****	31-ago-16

"De lo anterior se advierte que en el SIAFEV (sic) **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre 2016**, que a continuación se detallan:

Concepto	Monto	Fecha
Fondo Infraestructura pago No.8 agosto/2016	\$ *****	29-ago-16
Fondo Infraestructura pago No.9 septiembre/2016	\$ *****	26-sep-16

Fondo Infraestructura pago No.10 octubre/2016	\$ *****	27-oct-16
Total	\$ *****	

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, manifiesta que fueron transferidos los recursos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de enero a julio de dos mil dieciséis, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; no obstante, **no se registraron los pagos de los meses de agosto, septiembre y octubre, los cuales ascienden a la cantidad de \$ \*\*\*\*\*.**

Al respecto, es menester señalar que no resultan coincidentes las cantidades expresadas por el Municipio actor en su escrito de demanda ya que refiere un adeudo total de \*\*\*\*\* , sin embargo, el monto que se tiene como efectivamente adeudado es el señalado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo Estatal; es decir, la cantidad de \$\*\*\*\*\* , por los meses de agosto y septiembre, así como \$\*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos del año dos mil dieciséis, resultando un total que asciende a \$\*\*\*\*\*.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar la cantidad total de \$\*\*\*\*\* , correspondientes a los tres meses adeudados, por concepto de **FISMDF**.

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 LIMITE 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.**

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."<sup>24</sup>

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,<sup>25</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

<sup>24</sup> Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

<sup>25</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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."

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar las siguientes acciones:

- El pago de las cantidades atinentes a los meses de agosto y septiembre cada uno por la cantidad \$\*\*\*\*\*, así como la cantidad de \$\*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos del año dos mil dieciséis, es decir, por un total de \$\*\*\*\*\*, por concepto de **FISMDF**, 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.<sup>26</sup>

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 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 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 en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de**

<sup>26</sup> 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.

**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 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES QUE EMITIÓ EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA COMO JURADO DE ACUSACIÓN DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE PROMOVIO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O SE ENCUENTRE PENDIENTE DE RESOLUCIÓN.**

**IV. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. ETAPAS DE SU PROCEDIMIENTO.**

**V. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO SÓLO TIENE LA ATRIBUCIÓN DE IMPONER Y EJECUTAR LA SANCIÓN RESPECTIVA, POR LO QUE SE ENCUENTRA IMPEDIDO PARA CAMBIAR LA DECISIÓN DEL ÓRGANO DE JURADO.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE CONTRA UN JUICIO POLÍTICO EN SU ETAPA DE SANCIÓN Y EJECUCIÓN ANTE LA AUSENCIA DE FACULTADES DEL ÓRGANO ENCARGADO DE IMPONER ÉSTA PARA MODIFICAR LA DECISIÓN DEL ÓRGANO DE JURADO (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES QUE EMITIÓ EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA COMO JURADO DE ACUSACIÓN DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA EL DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO LOCAL**

**COMO JURADO DE ACUSACIÓN, POR CAUSARLE ÉSTE UN PERJUICIO REAL Y ACTUAL A SU ESFERA JURÍDICA AL NO SER SUSCEPTIBLE DE MODIFICACIÓN (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES QUE EMITIÓ EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA COMO JURADO DE ACUSACIÓN DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016).**

**VIII. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL HECHO DE QUE EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE SEA INSTAURADO Y SUSTANCIADO POR LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES NO IMPLICA QUE EXISTA INVASIÓN DE COMPETENCIAS TODA VEZ QUE ÉSTE ES LLEVADO EN TÉRMINOS DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR LA LEY APLICABLE, ADEMÁS DE QUE EL ACUERDO DE CONCLUSIONES ES APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO LOCAL.**

**IX. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA DETERMINACIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE NO EMITIR EL DICTAMEN DE CONCLUSIONES DENTRO DEL PLAZO PREVISTO EN LA LEY, NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (OMISIÓN DE EMITIR EL DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016, SEGUIDO EN CONTRA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUAUHTÉMOC DE ESA ENTIDAD).**

**X. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL HECHO DE QUE NO OPERE LA CADUCIDAD EN ESTE PROCEDIMIENTO, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL EXISTIR LA INSTITUCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL (OMISIÓN DE EMITIR EL DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016, SEGUIDO EN CONTRA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUAUHTÉMOC DE ESA ENTIDAD).**

**XI. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA COMISIÓN DE RESPONSABILIDADES Y EL PLENO DEL CONGRESO LOCAL CITARON LOS ARGUMENTOS Y RELATARON LOS ANTECEDENTES DEL ASUNTO IMPUTADOS AL PRESIDENTE MUNICIPAL, LAS PRUEBAS Y LOS MOTIVOS POR LOS QUE SE TUVO ACREDITADA LA CONDUCTA A SANCIONAR, EXPLICANDO TAMBIÉN LOS MOTIVOS DE SU PROCEDENCIA (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIO-**

**NES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016, SEGUIDO EN CONTRA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUAUHTÉMOC DE ESA ENTIDAD).**

**XII. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. DICTAMEN QUE CONTIENE LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS POR LOS QUE LA CONDUCTA IMPUTADA ENCUADRA EN EL SUPUESTO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA QUE AMERITA LA INCOACIÓN DE AQUEL (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016, SEGUIDO EN CONTRA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUAUHTÉMOC DE ESA ENTIDAD).**

**XIII. JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE COLIMA. VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE SOSTIENE QUE LOS ACTOS DE PROSELITISMO ATRIBUIDOS AL PRESIDENTE DE UN MUNICIPIO SE ENCONTRABAN ACREDITADOS ANTE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (DICTAMEN QUE CONTIENE LAS CONCLUSIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA DENTRO DEL JUICIO POLÍTICO 14/2016, SEGUIDO EN CONTRA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUAUHTÉMOC DE ESA ENTIDAD).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 68/2017. MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, COLIMA. 15 DE AGOSTO DE 2018. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. DISIDENTES: JAVIER LAYNEZ POTISEK Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZÁBAL FERREYRO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al quince de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Mediante escrito recibido el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Olivia Rubio Garay, en su carácter de síndica del Municipio de Cuauhtémoc, Colima, promovió una controversia constitucional contra las autoridades y actos siguientes:

a) Del Poder Legislativo del Estado de Colima, demandó:

I. La inminente destitución y/o separación inmediata del cargo del presidente municipal del H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc, Estado de Colima, así como su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público por siete años; así como su inhabilitación (sic).

II. El dictamen que contiene las conclusiones, que emitió el Congreso Local en cuestión como jurado de acusación dentro del juicio político 14/2016, el veinticinco de febrero de 2017, en sesión ordinaria, mediante el cual turnan el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para la imposición de la sanción emitida dentro de un procedimiento viciado de origen y caduco.

III. La instauración del procedimiento de juicio político por la Comisión de Responsabilidades, en virtud de no ser la autoridad competente para emitir acuerdos y determinaciones en un juicio de esa naturaleza.

IV. La omisión de este Congreso Local de declarar la preclusión del juicio político que se sigue contra el presidente municipal de Cuauhtémoc, Colima y la consecuente caducidad de las actuaciones que se siguen dentro del juicio instaurado ante la Comisión de Responsabilidades con el número de expediente 14/2016, en virtud de haber caducado las facultades que tiene el Congreso del Estado para emitir sus conclusiones y sancionar al presidente municipal.

V. Todos los actos posteriores que se deriven de las conclusiones de este órgano legislativo, derivadas de un acto ilegal, al no contar con las facultades sancionadoras por haber caducado y no ser competente de su instauración y sustanciación, en los términos de la ley aplicable, siendo frutos viciados de origen.

b) Del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, alegó:

I. La inminente destitución y/o separación inmediata del cargo del presidente municipal del H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc, Estado de Colima, así como su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público por siete años; así como su inhabilitación (sic).

II. La imposición de la sanción por parte del Supremo Tribunal de Justicia de Colima y su inminente ejecución, derivado de las conclusiones que turnó el Congreso del Estado de Colima, no obstante de haber precluido sus facultades para continuar el procedimiento de juicio político instaurado en contra de uno de los integrantes del Cabildo municipal de Cuauhtémoc, Colima.

c) Poder Ejecutivo del Estado de Colima, reclamó:

I. Los actos que llevó a cabo como autoridad ejecutora concurrente, de los actos reclamados de promulgación y publicación de la sanción determinada por el Congreso del Estado de Colima.

d) A la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Colima, le reclamó los actos que llevó a cabo en la vía de juicio político al presidente municipal de Cuauhtémoc, Colima, como autoridad instauradora.

e) Estimó violados los artículos 1o., 14, 16, 17, 108, 113 y 115 de la Constitución General de la República en relación con la transgresión a los artículos 7, 19 y demás relativos de la Ley Estatal de Responsabilidades.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los motivos de disenso siguientes:

Primero. El Municipio actor sostiene la falta de competencia que tiene la Comisión de Responsabilidades para haber instaurado en la vía de juicio político la responsabilidad determinada por la Sala Regional Especializada, al presidente municipal de Cuauhtémoc, Colima, la cual contraviene los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 38 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Señala que el acuerdo de diez de marzo de dos mil dieciséis, emitido por la Comisión de Responsabilidades, omite efectuar una fundamentación y motivación respecto a la infracción imputada al presidente Municipal, dentro del procedimiento especial sancionador y que omite valorar la responsabilidad administrativa de la que se dio vista por parte de la resolución dentro del expediente SER-PSD-6/2016 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a lo anterior, señala que el artículo 38 de la legislación local multireferida establece que cualquier acuerdo y determinación será hecha por el Congreso del Estado en sesión pública, sin que la misma legislación otorgue facultades para que sea la Comisión de Responsabilidades, en lugar del Pleno del Congreso, la que emite el acuerdo.

En ese sentido, afirma que la Comisión de Responsabilidades invade, en perjuicio del Municipio de Cuauhtémoc, la esfera de competencia del Pleno del Congreso del Estado para resolver cualquier aspecto principal o incidental,

acuerdo o determinación que se dicte en el juicio político. Asimismo, dicha comisión también violó el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, puesto que no fundó en ley su supuesta competencia para resolver sobre la instauración del juicio político, que es una cuestión relativa al fondo del asunto y facultad exclusiva del Pleno del Congreso Local.

Por tanto, sostiene que es evidente la violación a la autonomía municipal, pues la Comisión Legislativa en cuestión afecta de forma irreparable los actos de destitución y/o separación inmediata y/o inhabilitación en contra de uno de sus integrantes, como lo es el presidente municipal, afectando el buen funcionamiento de la autonomía municipal.

Segundo. Refiere que la omisión de decretar la caducidad en el procedimiento de juicio político número 14/2016 en contra del presidente municipal de Cuauhtémoc, Colima, contraviene los derechos de seguridad jurídica, debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, garantías contempladas en la Constitución Federal, con lo cual se puso en riesgo la gobernabilidad del Ayuntamiento de Cuauhtémoc.

Lo anterior, pues el procedimiento ha excedido el plazo para ser dictaminado dentro de un plazo razonable, dejando abierto un procedimiento de manera injustificada, en perjuicio del servidor público, atentando con ello la integración del Cabildo municipal, pues permite la actuación arbitraria de la autoridad al otorgarle la posibilidad de emitir su determinación en cualquier momento fuera del término establecido por la ley relativa.

Aduce que la omisión sobre el estudio de la figura de la caducidad en el juicio implicó pasar por alto el principio pro persona, mismo que busca maximizar el respeto a los derechos humanos, optando por la aplicación o interpretación de la norma que más favorezca a las personas, por lo que el Congreso Local debía resolver sobre la caducidad.

En ese mismo sentido, señaló que los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regulan el procedimiento de responsabilidad en la vía de juicio político, por lo que su cumplimiento no está al arbitrio de la autoridad. De la lectura de los preceptos citados se desprende que el Congreso Local deberá instruir el procedimiento de juicio político desahogando el procedimiento hasta las conclusiones por el Pleno y en un plazo fatal de noventa días naturales, mismos que pueden ampliarse siempre y cuando se justifiquen las razones del impedimento para el dictado de la resolución.

Así, el acto a partir del cual se le imputa al servidor público, lo constituye la sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se dictó el cuatro de febrero de dos mil dieciséis. Dado el tiempo que había transcurrido desde el inicio del proceso, el siete de febrero del año en curso, se solicitó la caducidad del procedimiento de juicio político al actualizarse la hipótesis normativa del precepto 19 de la ley electoral en cuestión.

Señala que desde la fecha de la imputación al día en que se solicitó la caducidad, transcurrieron trescientos quince días naturales, excediendo así el plazo al que se debe sujetarse la responsable para dictar sus conclusiones, actualizándose la caducidad del procedimiento de juicio político, por lo que ni el Congreso del Estado ni su Comisión de Responsabilidades estaban en posibilidad de seguir actuando dentro del mismo procedimiento. En virtud de lo anterior, solicitó la declaratoria de que había fenecido el plazo dentro del cual debió haber concluido la instrucción.

Asimismo, estimó que las conclusiones se determinaron en sesión "secreta" de veinticinco de febrero de dos mil siete, a la que afirma que no fue convocada, aunado a que dichas conclusiones fueron dictadas fuera del plazo legal para hacerlo, pues para ese entonces, la acción del Congreso ya había caducado.

Tercero. Manifiesta que la incoación del procedimiento de juicio político por la atribución de responsabilidades al presidente municipal, sustentada en una indebida fundamentación y motivación de la conducta imputada por la autoridad, contraviene las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, contemplados en los artículos 14 y 16 del Texto Constitucional Federal.

Lo anterior, pues la Comisión Legislativa multireferida no fundó debidamente el precepto legal aplicable al caso, ni realizó la motivación suficiente para llegar a la conclusión de que la infracción administrativa era causa de un juicio político, además de confundir los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia en los considerandos primero y segundo.

La parte promovente también manifiesta que existen tres ámbitos de posible responsabilidad, en la que pueden incurrir los servidores públicos establecidos, en la Constitución Política del Estado de Colima: la responsabilidad política; la responsabilidad penal, y la responsabilidad administrativa.

Así, la resolución de la Sala Regional multicitada ordenó que el Congreso del Estado determinaría, en libertad de sus atribuciones, el cauce legal que

debía seguir la responsabilidad administrativa imputada al servidor público. Sin embargo, la Comisión de Responsabilidades confundió los términos y las vías de la responsabilidad administrativa, pues si bien cada una puede seguir su cauce no puede tenerse como debidamente fundada la vía, cuando ésta refiere dos artículos que dan el marco de referencia para dos tipos de responsabilidades diferentes, pues una es el juicio político y otra distinta es la declaración de procedencia.

Aunado a lo anterior, manifiesta que la comisión no realizó ninguna valoración, ni fundamentó o motivó la infracción imputada al servidor público, por lo que se incumplió con las exigencias establecidas por el artículo 16 de la Constitución Federal.

También considera que el acto reclamado no vincula ni jurídica ni lógicamente los preceptos 6 y 7, fracciones III, VI, VII y VIII, de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la conducta imputada; puesto que la falta de precisión de por qué consideró que la infracción de la cual se dio vista en el resolutivo segundo de la Sala Regional Especializada sirvieron de sustento para instaurar el juicio político y encuadrarlo en las hipótesis señaladas en las fracciones normativas arriba citadas. Es decir, las autoridades responsables no precisan de qué manera la conducta imputada encuadra en el supuesto de responsabilidad política que amerite la incoación del juicio político.

Cuarto. Solicita la invalidez de las conclusiones de la Comisión de Responsabilidades, aprobadas por el Congreso del Estado de Colima, al atentar directamente contra la seguridad jurídica y el derecho a una debida fundamentación y motivación en la tipicidad de la sanción, que se imputa al presidente Municipal de Cuauhtémoc; así como la falta de valoración de la caducidad solicitada en el procedimiento de juicio político, cuestiones que abordó en los conceptos de invalidez previamente hechos valer.

Asimismo, consideró que la sanción impuesta resultaba evidentemente excesiva, pues la autoridad no valoró ni comprobó los elementos de cada caso en particular y se basó en una mera apreciación y discrecionalidad que no están sujetas a ningún tipo de proporcionalidad para imponer de la sanción de la destitución; aunado a que, en la parte de los considerandos y en la segunda conclusión del acto reclamado, el Congreso Local en cuestión no argumentó de ninguna forma el motivo por el que la conducta fue considerada como una falta grave.

**TERCERO.—Disposiciones constitucionales que se aluden transgredidas.** La parte actora consideró que se violaban, en perjuicio del Muni-

pio, los artículos 1o., 14, 16, 17, 108, 113 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Registro.** Mediante proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 68/2017; asimismo, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** En proveído de veintiocho de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Colima, autoridades a las que ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda dentro del plazo de treinta días hábiles; además, se le requirió para el efecto de que remitiera toda la documentación relacionada con los actos combatidos; por último, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Suspensión.** Por auto de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, se determinó conceder la suspensión solicitada.

#### SÉPTIMO.—**Contestación de demanda.**

Mediante escrito presentado el dieciocho de abril de dos mil diecisiete, Andrés Gerardo García Noriega, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en representación del aludido poder, contestó la demanda de controversia.

En la contestación a la demanda, el Ejecutivo Local sostiene las razones siguientes:

Refiere que al Poder Ejecutivo del Estado de Colima no le reviste el carácter de sujeto procesal dentro de esta litis, ya que dicho poder no tuvo participación o injerencia en el proceso de juicio político impugnado, debido a que el desarrollo y conclusión del mismo, recae en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado.

Por escrito presentado el veinte de abril de dos mil diecisiete, el Poder Legislativo Local presentó la contestación de demanda, en la cual aduce, en esencia, lo siguiente:

La controversia constitucional promovida es improcedente porque no se está ante un conflicto competencial, sino que se impugnan las consideraciones de fondo de la resolución y el procedimiento instaurado por el Congreso Local relativo al juicio político impugnado. Aunado a que lo alegado sólo le causa perjuicio a un individuo del Ayuntamiento, no al Municipio como ente Municipal.

Asimismo, sostiene que los actos consistentes en la inminente destitución y/o separación inmediata del cargo de presidente municipal, así como la imposición de la sanción del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima y los actos que deriven de ella, son preventivos o virtuales, por lo que la controversia promovida es improcedente.

De igual manera, aduce que los actos que se impugnan no son definitivos, ya que son susceptibles de modificarse por el Tribunal Supremo de Justicia del Estado de Colima.

Refiere, que no debe perderse de vista que el juicio político instaurado es consecuencia inmediata y directa del cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente número SRE-PSD-6/2016, en la que se determinó la responsabilidad del presidente municipal de Cuauhtémoc, por haber incurrido en violaciones a la normatividad electoral.

En ese sentido, afirma que la intención del Municipio actor es invalidar o dejar sin efectos la responsabilidad que le fue atribuida al presidente municipal y que ya fue juzgada por el Tribunal Electoral, lo que no es improcedente.

Afirma que es infundado lo referente a que la Comisión de Responsabilidades carece de competencia para instaurar el juicio político por la responsabilidad determinada por la Sala Especializada; ello, ya que en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima es aquella quien está facultada para iniciarlo.

Respecto a la caducidad del juicio, señala que son infundados los argumentos del Municipio, debido a que se fundamentan en reglas y normas del procedimiento administrativo y no del juicio político. Asimismo, sostiene que este Alto Tribunal ya ha establecido que tratándose de dichos procedimientos no existe impedimento para que la resolución respectiva se pronuncie fuera de los plazos establecidos, pues su materia la constituye una conducta de la que existe un interés general en determinar si resulta o no contraria a los deberes del servidor público.

Finalmente, señala que el acto impugnado relativo a las conclusiones de la Comisión de Responsabilidades no es definitivo, dado que aún puede ser modificado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima.

De igual manera, que aquél sí fue debidamente fundado y motivado, porque al quedar acreditada la responsabilidad atribuida al servidor público, se procedió a imponer, en términos del artículo 8 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones respectivas.

**OCTAVO.—Se tiene por contestada la demanda y por señalada fecha para la audiencia.** Las contestaciones de mérito, fueron recibidas por el Ministro instructor, mediante proveídos de diecinueve y veintiuno de abril, ambos de dos mil diecisiete; respectivamente, en los cuales, además, se les tuvo por desahogado el requerimiento hecho en el acuerdo de admisión.

Asimismo, cabe señalar que la contestación presentada por el Poder Judicial del Estado de Colima fue declarada extemporánea en acuerdo de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, lo que fue confirmado mediante la resolución del recurso de reclamación 68/2017-CA.

En acuerdo de dos de abril de dos mil dieciocho, se señalaron las nueve horas del veintitrés de abril de dicho año, para efecto de que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

**NOVENO.—Intervención de la Procuraduría General de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**DÉCIMO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** El veintitrés de abril de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de ley; en el acto, el Ministro instructor admitió las pruebas documentales aportadas por las partes, así como la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto (legal y humano), mismas que se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza. Cerrado el periodo de pruebas y teniendo como ofrecidos los alegatos formulados por el Tribunal Supremo de Justicia y el Municipio de Cuauhtémoc, se determinó proceder a la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**DÉCIMO PRIMERO.—Dictamen.** Por acuerdo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintinueve de junio de dos mil dieciocho, el expediente quedó radicado en la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta controversia constitucional.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez del "*Dictamen que contiene las conclusiones que emitió el Congreso Local en cuestión como jurado de acusación dentro del juicio político 14/2016 el veinticinco de febrero de 2017 en sesión ordinaria, mediante el cual turnan el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para la imposición de la sanción emitida dentro de un procedimiento de juicio político, así como la instauración de aquél por la Comisión de Responsabilidades, en virtud de no ser la autoridad competente para emitir acuerdos y determinaciones en un juicio de esa naturaleza*", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima el veintiséis de febrero de dos mil diecisiete.

TERCERO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

El acto impugnado en la controversia constitucional es el dictamen que contiene las conclusiones que emitió el Congreso Local del Estado de Colima, como jurado de acusación dentro del juicio político 14/2016, mediante el cual turnan el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para la imposición de la sanción correspondiente.

En el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, fue establecido que cuando son impugnados actos, el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días, el cual se computa a partir del día al que,

---

<sup>1</sup> Con fundamento en 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 de veintiuno de mayo de dos mil trece, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

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.

El acto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiséis de febrero de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para impugnarla inició el veintisiete de febrero por ser el día hábil siguiente al de la publicación y concluyó el once de abril, ambos de dos mil diecisiete.

Del cómputo anterior deben descontarse el cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis, todos de marzo y uno, dos, ocho y nueve de abril, así como el veinte y veintiuno de marzo, todos de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia<sup>3</sup> y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> respectivamente.

En ese sentido, si la controversia constitucional fue presentada el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete (como se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el reverso de la foja 34 del tomo I de autos), fue hecho dentro del plazo legalmente previsto para ello.

**CUARTO.—Oportunidad en la presentación de la contestación.** Los escritos de contestación de demanda, se presentaron dentro del plazo de treinta días que para tal efecto establece el artículo 26, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

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

"...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. ..."

Lo anterior, ya que el acuerdo admisorio de demanda se notificó al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo del Estado de Colima, el jueves dos de marzo de dos mil diecisiete.<sup>6</sup>

El cinco de abril de dos mil diecisiete se hizo constar que el plazo otorgado a los poderes demandados transcurría del seis de marzo al veintiuno de abril de dos mil diecisiete.<sup>7</sup>

En el entendido que, para efectos del cómputo, deben descontarse los días once, doce, del dieciocho al veintiuno, veinticinco y veintiséis de marzo, así como el uno, dos, ocho, nueve y del doce al dieciséis de abril de dos mil diecisiete, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto en el punto primero, incisos a), b), c) y f), del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Luego, si los escritos de contestación de demanda del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Colima fueron presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **dieciocho y veinte de abril de dos mil diecisiete**, respectivamente,<sup>8</sup> debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

QUINTO.—**Legitimación activa.** El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>9</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá conocer de las controversias suscitadas entre un Estado y uno de sus Municipios por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Luego, el artículo 10, fracción I,<sup>10</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>6</sup> Foja 136 y 137 del expediente principal.

<sup>7</sup> Foja 144 del expediente principal de la controversia constitucional 68/2017.

<sup>8</sup> Foja 148 vuelta y 218 vuelta del Tomo I del expediente.

<sup>9</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>10</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

Mexicanos, señala que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales, como actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

A su vez, el diverso 11,<sup>11</sup> primer párrafo, de la ley reglamentaria en cita, dispone que la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que la rigen, estén facultados para representarla.

En el caso, la demanda fue suscrita por María Olivia Rubio Garay, síndica municipal del Municipio de Cuauhtémoc, en el Estado de Colima, quien acredita su cargo con la constancia de mayoría y validez de la elección del aludido Municipio, emitida por el Consejo Municipal Electoral de Cuauhtémoc, el quince de octubre de dos mil quince.

Ahora bien, la promovente, en términos del artículo 51, fracción II, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,<sup>12</sup> en su carácter de síndica, tiene la representación del Ayuntamiento para efecto de defender los intereses y derechos del Municipio correspondiente, representándolo jurídicamente en todas las controversias jurisdiccionales en que sea parte, incluyendo las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

En el caso en concreto, fue el Municipio de Cuauhtémoc, en el Estado de Colima, el que demandó al Poder Ejecutivo y Legislativo Local, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, por la constitucionalidad del dictamen de conclusiones emitido, siendo por conducto de la funcionaria facultada para representarlo; por tal razón, se concluye que tiene legitimación para promover esta controversia constitucional.

---

<sup>11</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados 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. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 51.- Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los Cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio."

SEXTO.—**Legitimación pasiva.** Los artículos 10, fracción II,<sup>13</sup> y 11, párrafo primero,<sup>14</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respecto de la parte demandada en la controversia constitucional, que será la entidad, el poder o el órgano que hubiera emitido el acto objeto de la controversia y el cual también deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla.

En el caso, la parte actora atribuye el acto impugnado al Poder Legislativo del Estado de Colima, ya que a su parecer, es inconstitucional el dictamen de conclusiones, por el que se determina la responsabilidad del presidente municipal, en atención a que con ello se atenta contra la integración del Municipio.

Por su parte, el Poder Legislativo demandado comparece a juicio por conducto de Francisco Javier Ceballos Galindo, diputado integrante de la Quincuagésima Octava Legislatura y presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Colima, representante legal de dicho poder en términos del artículo 37 en relación con el 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, quien acredita su cargo con el acta de sesión pública extraordinaria número tres, del primer periodo de receso, del segundo año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura del Estado de Colima.<sup>15</sup>

De lo anterior, se observa que el acto objeto de la controversia en que se actúa es atribuida al Poder Legislativo del Estado de Colima y que éste contesta la demanda por conducto del funcionario, que tiene la facultad de representarlo en los términos legales señalados; por tal razón, se concluye que la parte demandada cuenta con la legitimación pasiva para comparecer en este juicio.

Asimismo, si bien el Poder Ejecutivo del Estado de Colima publicó dicho acto, dicha autoridad no intervino en aquél ni es parte del procedimiento im-

<sup>13</sup> "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."

<sup>14</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>15</sup> Fojas 220 a 240 del tomo I de autos.

pugnado en cuestión, por lo que, debe sobreseerse en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

Por las razones anteriores, es correcto tener como ente demandado y con legitimación pasiva sólo a la Legislatura del Estado.

SÉPTIMO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se examinarán las causas de improcedencia, que plantean las partes o que, en su caso, advierta este tribunal de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último 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.<sup>16</sup>

El Poder Legislativo del Estado de Colima señala que la controversia constitucional es improcedente, porque no se está ante un conflicto competencial, sino que se impugnan las consideraciones de fondo de la resolución y el procedimiento instaurado por el Congreso Local relativo al juicio político impugnado. Aunado a que lo alegado sólo le causa perjuicio a un individuo del Ayuntamiento, no al Municipio como ente Municipal.

Asimismo, sostiene que los actos consistentes en la inminente destitución y/o separación inmediata del cargo de presidente municipal, así como la imposición de la sanción del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima y los actos que deriven de ella, son preventivos o virtuales, por lo que la controversia promovida es improcedente.

De igual manera, aduce que los actos que se impugnan no son definitivos, ya que han son susceptibles de modificarse por el Tribunal Supremo de Justicia del Estado de Colima.

En primer lugar, es conveniente precisar que es infundada la primera causa alegada, ya que si bien no se está impugnando una invasión de competencias, lo cierto es que el argumento del Municipio actor va a encaminado a que, con el acto impugnado, se pone en peligro la integración del Ayuntamiento, lo que les causa perjuicio; razón por la cual, sí procede esta instancia.

---

<sup>16</sup> " **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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

Apoya a lo anterior, la tesis P./J. 84/2001 siguiente.

"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."

Por otro lado, por cuestión de orden se analizará la causa alegada relativa a que los actos que se impugnan no son definitivos, ya que son susceptibles de modificarse por el Tribunal Supremo de Justicia del Estado de Colima, en términos del artículo 22 de la legislación local; así, a juicio de esta Segunda Sala de igual manera es infundada dicha causa, como de expondrá a continuación.

La causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal, prevé:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

Este Alto Tribunal ha sustentado en diversos criterios que la anterior causa de improcedencia implica un principio de definitividad, tratándose de las controversias constitucionales.

Al efecto, en la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99, consultable en la página doscientas setenta y cinco del Tomo IX, correspondiente a abril de mil novecientos noventa y nueve de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, se estableció lo siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.—La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI 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 implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."

Así, también en el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 55/2001, consultable en la página novecientos veinticuatro del Tomo XIII, abril de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.—El ejercicio de la facultad

que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo."

Ahora bien, del contenido del dispositivo legal en comento y de los criterios transcritos, se desprenden tres hipótesis para tener por actualizada la causa de improcedencia, que en aquél se contiene, a saber:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.
2. Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,
3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento, que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

El caso en estudio se podría pensar que se ubica en la última de las hipótesis anteriores, toda vez que los actos que se impugnan en esta vía, provienen de un procedimiento en que, al momento de la presentación de la demanda, se encontraba pendiente el dictado de la resolución que lo culminara en definitiva.

En efecto, la parte actora, impugnó el dictamen que contiene las conclusiones que emitió el Congreso Local como jurado de acusación dentro del juicio político 14/2016, mediante el cual turnan el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para la imposición de la sanción.

Ahora bien, a efecto de determinar si el acto impugnado es definitivo o no, es preciso analizar el procedimiento y las etapas que sigue el juicio político para el Estado de Colima previsto en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el momento de los hechos, como a continuación se expone.

#### "Capítulo II.

#### "Procedimiento en el juicio político.

"Artículo 9. El juicio político solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de sus funciones."

"Artículo 10. Corresponde al Congreso del Estado instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado fungir como jurado de sentencia."

"Artículo 11. El Congreso del Estado propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley."

"Artículo 12. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia, la cual siempre deberá ser personal, ante el Congreso del Estado, por las conductas a que se refiere el artículo 7 y por lo que toca a las personas señaladas en el párrafo segundo del artículo 5. Presentada la denuncia y ratificada que sea, se procederá al dictamen de la misma, si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido dentro de los servicios públicos a que se refiere el artículo 2, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

"Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto."

"Artículo 13. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, se le informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la

notificación, transcurridos los cuales el Congreso del Estado abrirá un término de ofrecimiento de pruebas de quince días, común a las partes. El Congreso del Estado calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes."

"Artículo 14. El Congreso del Estado abrirá un periodo de desahogo de pruebas de 30 días naturales, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que el propio Congreso del Estado estime necesarias.

"Si al concluir el plazo no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, el Congreso del Estado podrá ampliarlo hasta por otros 30 días naturales."

"Artículo 15. Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado."

"Artículo 16. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, el Congreso del Estado formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar sus conclusiones."

"Artículo 17. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones del Congreso del Estado terminarán proponiendo que no haya lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

"Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

"I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

"II. Que existe responsabilidad del encausado.

"III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de esta ley, y

"IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones concepto de acusación se procederá a los efectos legales respectivos.

"De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos."

"Artículo 18. Una vez emitidas las conclusiones, el Congreso del Estado los (sic) notificará al servidor público, citándolo para que comparezca un día y hora determinado, lo que de no hacerlo se le dará por notificado."

"Artículo 19. El Congreso del Estado deberá practicar todas las diligencias y formular las conclusiones a que se refieren los artículos anteriores, dentro del plazo de noventa días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se imputa al servidor público, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedido para hacerlo. En este caso podría ampliar el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo no excederá de 90 días.

"Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque."

"Artículo 20. El día señalado, conforme al artículo 18, el Congreso del Estado se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su presidente. Enseguida la secretaría dará lectura a las constancias procesales que contengan los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones del Congreso del Estado."

"Artículo 21. Si el Congreso del Estado resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo."

"Artículo 22. En caso contrario a lo mencionado en el artículo anterior, el Congreso del Estado, erigido en órgano de acusación turnará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado las conclusiones y el expediente formado para llegar a ellas, para los efectos de imposición de la sanción y su ejecución."

De los artículos anteriores, se desprende lo siguiente.

- El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo o dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

- El Congreso del Estado deberá instruir el procedimiento, actuando como órgano de acusación y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado fungir como jurado de sentencia.
- El Congreso del Estado propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la ley.
- Cualquier ciudadano podrá formular por escrito denuncia; sin embargo, si son anónimas no producirán ningún efecto.
- Presentada la denuncia y ratificada que sea, se procederá al dictamen de la misma; si la denuncia es procedente, se incoará el procedimiento.
- Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, se le informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación, transcurridos los cuales el Congreso del Estado abrirá un término de ofrecimiento de pruebas de quince días, común a las partes.
- El Congreso del Estado calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes.
- En seguida, se abrirá un periodo de desahogo de pruebas de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que el propio Congreso del Estado estime necesarias. Dicho plazo puede ser ampliado hasta por otros treinta días naturales.
- Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y del servidor público para que, en su caso, formulen alegatos.
- Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, el Congreso del Estado formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, dentro del plazo de noventa días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se imputa al servidor público, a no ser que, por causa razonable y fundada, se encuentre impedido para hacerlo. En este caso podría ampliar el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo no excederá de noventa días.
- Si se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones del Congreso del Estado terminarán proponiendo que no haya lugar a proceder en su

contra, por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

- Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de que existe responsabilidad del encausado y la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la ley.

- Emitidas las conclusiones, el Congreso del Estado notificará al servidor público, citándolo para que comparezca un día y hora determinado, lo que de no hacerlo se le dará por notificado.

- En caso de acreditarse la responsabilidad del servidor público, el Congreso del Estado, erigido en órgano de acusación, turnará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado las conclusiones y el expediente formado para el único efecto de imponer la sanción y su ejecución.

Ahora bien, la parte actora solicita, en esencia, la declaración de invalidez del dictamen que contiene las conclusiones, que emitió el Congreso Local como jurado de acusación dentro del juicio político 14/2016, el veinticinco de febrero de dos mil diecisiete, mediante el cual turnan el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para la imposición de la sanción emitida, ya que se acreditó la realización de actividades proselitistas conforme a la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo anterior, se advierte que si bien al momento de la presentación de la controversia constitucional, el procedimiento de juicio político se encontraba pendiente de sustanciar la etapa de sanción y ejecución ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima erigido en jurado de sentencia, lo cierto es que el Municipio actor ya había recibido una afectación, pues en términos de la legislación aplicable en ese momento, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima no tiene la facultad de cambiar la decisión del órgano de jurado, debido a que sólo tiene la atribución de imponer y ejecutar la respectiva sanción.

Máxime que anterior a la reforma de la Constitución Política del Estado de Colima, en el artículo 122, (del decreto del catorce de septiembre de mil novecientos noventa y seis) se preveía la posibilidad de que el procedimiento fuera en una etapa, en la que el Congreso del Estado de Colima resolvería, en definitiva, el procedimiento de juicio político sin necesidad de turnarlo al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Por tanto, se evidencia que el procedimiento que impugna el Municipio actor le causa un perjuicio real y actual en su esfera jurídica, sin que se estime necesario que la parte actora esperara que se emitiera la resolución definitiva en el juicio político para poder acudir a la controversia constitucional, ya que como se estableció, el perjuicio ya es real, pues la decisión del Congreso Local no es modificable, dado que la etapa que falta por desahogarse simplemente es de imposición y ejecución de la sanción; en virtud de que la ley aplicable no preveía la posibilidad de que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, erigido en jurado de sentencia, modifique la decisión emitida por el Congreso Local.

Finalmente, por lo que hace a la causa alegada por el Poder Legislativo Local, referente a que la controversia es improcedente por impugnarse actos virtuales, debe decirse que no le asiste la razón.

Ello, ya que, si bien el Municipio de Cuauhtémoc impugnó la inminente destitución y/o separación inmediata del cargo del presidente municipal del H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc, así como su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público por siete años; los actos posteriores que se deriven de las conclusiones de dicho órgano legislativo; y la imposición de la sanción por parte del Supremo Tribunal de Justicia de Colima y su inminente ejecución; lo cierto es que, como se expuso, hay una afectación a la integración del Municipio, que no se encuentra sub júdice a lo que determine el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, puesto que, se reitera, este último no tiene la facultad de variar el fallo emitido por el Congreso Local.

Así, al resultar infundadas las causas alegadas y al no advertir alguna otra de oficio este Alto Tribunal, lo procedente es entrar al fondo del asunto.

**OCTAVO.—Estudio de fondo.** En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que la Comisión de Responsabilidades del Congreso Local no tiene competencia para instaurar en la vía de juicio político la responsabilidad determinada por la Sala Regional Especializada, al presidente municipal de Cuauhtémoc, Colima; pues contraviene los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 38 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sostiene que el artículo 38 de la legislación local establece que cualquier acuerdo y determinación será hecha por el Congreso del Estado en sesión pública, sin que la misma legislación otorgue facultades para que sea la

Comisión de Responsabilidades, en lugar del Pleno del Congreso, la que emite el acuerdo.

En ese sentido, afirma que la Comisión de Responsabilidades invade en perjuicio del Municipio de Cuauhtémoc la esfera de competencia del Pleno del Congreso del Estado para resolver cualquier aspecto principal o incidental, acuerdo o determinación que se dicte en el juicio político. Asimismo, dicha comisión también violó el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, puesto que no fundó en ley su supuesta competencia para resolver sobre la instauración del juicio político, que es una cuestión relativa al fondo del asunto y facultad exclusiva del Pleno del Congreso Local.

Los anteriores argumentos son infundados, dado que, contrario a lo que aduce la parte promovente, el acuerdo de conclusiones fue aprobado por el Pleno del Congreso Local y, si bien el procedimiento fue instaurado y sustanciado por la Comisión de Responsabilidades, ello fue en términos de las facultades que le otorga la ley aplicable.

Lo anterior es así, ya que en el capítulo II, denominado procedimiento en el juicio político, y en el artículo 11 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Colima,<sup>17</sup> se establece que el Congreso del Estado propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en dicha ley.

Asimismo, en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo de dicha ley, se señala la posibilidad de que los procedimientos, así como sus etapas y respectivas diligencias sean llevados a cabo por la comisión que el Congreso haya designado; de ahí que resulta infundado lo aducido por la parte promovente.

Aunado a que el acuerdo de conclusiones, fue aprobado por el Congreso Local, pues la Comisión de Responsabilidades turnó el respectivo dictamen para que fuera aprobado por el Pleno, circunstancia que es apreciada con la sesión pública ordinaria de jurado de acusación número uno, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, celebrada el veinticinco de febrero de dos mil diecisiete.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> "Artículo 11. El Congreso del Estado propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley."

<sup>18</sup> Fojas 840 a 883 del toca.

Es decir, el órgano que aprobó las conclusiones fue el Pleno del Congreso Local, por lo que no hubo ninguna invasión de competencias, sino que, en términos del procedimiento señalado en la ley local, se instauró y sustanció el procedimiento por la comisión correspondiente y seguidos los trámites procesales, fue aprobado el respectivo dictamen por el voto de diecisiete integrantes del Congreso; lo que evidencia lo infundado de lo argumentado.

Ahora, en el segundo concepto de invalidez y en parte del cuarto concepto, se señala que el procedimiento excedió el plazo para ser dictaminado, dejando abierto un procedimiento abierto de manera injustificada, en perjuicio del servidor público, atentando con ello contra la integración del Cabildo municipal, pues permite la actuación arbitraria de la autoridad al otorgarle la posibilidad de emitir su determinación en cualquier momento, fuera del término establecido por la ley relativa.

Aduce que la omisión sobre el estudio de la figura de la caducidad en el juicio pasó por alto el principio pro persona, mismo que busca maximizar el respeto a los derechos humanos, optando por la aplicación o interpretación de la norma que más favorezca a las personas, por lo que el Congreso Local debía resolver sobre la caducidad.

En ese mismo sentido, señala que de la lectura de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que el Congreso Local deberá instruir el procedimiento de juicio político desahogando el procedimiento hasta las conclusiones por el Pleno y en un plazo fatal de noventa días naturales, mismos que pueden ampliarse siempre y cuando se justifiquen las razones del impedimento para el dictado de la resolución.

Así, el acto a partir del cual se le imputa al servidor público, lo constituye la sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se dictó el cuatro de febrero de dos mil dieciséis. Dado el tiempo que había transcurrido desde el inicio del proceso, el siete de febrero del año en curso, se solicitó la caducidad del procedimiento de juicio político, al actualizarse la hipótesis normativa del precepto 19 de la ley electoral en cuestión.

Señala que desde la fecha de la imputación al día en que se solicitó la caducidad, transcurrieron trescientos quince días naturales, excediendo así el plazo al que se debe sujetar la responsable para dictar sus conclusiones, actualizándose la caducidad del procedimiento de juicio político, por lo que ni el Congreso del Estado ni su Comisión de Responsabilidades estaban en posibilidad de seguir actuando dentro del mismo procedimiento.

Ante todo, y para mejor comprensión del asunto, deben destacarse los antecedentes siguientes.

1. El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia dentro del expediente SER-PSD-6/2016, en la que estableció la responsabilidad del presidente municipal de Cuauhtémoc por realizar actos proselitistas. Asimismo, con dicha sentencia, se dio vista al Congreso Local, para que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera conforme a derecho.

2. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil dieciséis, la diputada presidenta de la Comisión de Responsabilidades del Congreso Local, ordenó incoar el procedimiento de juicio político en contra del presidente municipal de Cuauhtémoc, en el Estado de Colima, notificándole a aquél la iniciación del mismo y haciéndole saber que tenía el derecho de comparecer y defender sus intereses.

3. Seguido el procedimiento en sus etapas, el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, la Comisión de Responsabilidades de la LVIII Legislatura, del Congreso del Estado de Colima, emitió dictamen de conclusiones, en el que determinó la responsabilidad del servidor público y turnó al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, erigido como jurado de sentencia, el expediente del asunto, a efecto de que determinara lo que en derecho procediera.

4. En contra de lo anterior, el Municipio de Cuauhtémoc del Estado de Colima promovió controversia constitucional.

Ahora bien, a juicio de esta Segunda Sala, no asiste la razón a la parte promovente como se demostrará a continuación.

El procedimiento de juicio político tiene como objeto sancionar a los servidores públicos, que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, que las sanciones aplicables por dichas conductas consistirán en la destitución y en la inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleo, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Una vez practicadas las diligencias correspondientes y con la audiencia del acusado, el Congreso del Estado, erigido como órgano de acusación, emitirá un dictamen de conclusiones, el cual, de resultar procedente la res-

ponsabilidad, se turnará el asunto al Tribunal Supremo de Justicia del Estado para que, erigido como jurado de sentencia, emita lo que en derecho proceda.

Es decir, el juicio político es un proceso sumario en el que el legislador local estableció los plazos generales que consideró idóneos para el desahogo de cada una de las etapas que lo conforman, la emisión de la resolución y, en su caso, la imposición de las sanciones correspondientes.

Ahora bien, la parte actora, señala que en el caso ha operado la caducidad de la facultad del Congreso del Estado de Colima para emitir las conclusiones dentro del juicio político instaurado en contra del presidente municipal, porque en términos del artículo 19 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ese órgano legislativo contaba con noventa días para ello, por lo que al haber transcurrido ese plazo sin que emitiera la resolución correspondiente, el Congreso debe abstenerse de realizar cualquier actuación dentro del juicio político y declarar su caducidad.

A efecto de resolver sobre lo anterior y para mayor claridad es necesario transcribir nuevamente el artículo 19 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 19. El Congreso del Estado deberá practicar todas las diligencias y formular las conclusiones a que se refieren los artículos anteriores, dentro del plazo de noventa días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se imputa al servidor público, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedido para hacerlo. En este caso podría ampliar el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo no excederá de 90 días.

"Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque."

El artículo anterior, establece una garantía para los servidores públicos consistente en que el procedimiento del juicio político en la etapa de acusación deberá sustanciarse dentro del plazo de noventa días naturales, pudiéndose ampliar por un plazo igual; sin embargo, la disposición en estudio es omisa en señalar una sanción para la autoridad en caso de incumplirse.

Así, si bien la garantía de seguridad jurídica obliga al legislador a fijar en las leyes ordinarias las formalidades y términos conforme a las cuales la autoridad debe actuar, también lo es que cualquier procedimiento de respon-

sabilidad, en este caso política, es de pronunciamiento forzoso, toda vez que su materia la constituye, una conducta respecto de la cual existe interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

Ello, ya que el fin del juicio político es el restablecimiento del orden constitucional mediante la sanción impuesta a un servidor público de alto rango, que ha actuado de manera contraria a la ley en el ejercicio de sus funciones y, si bien se trata de un alto funcionario, que debe estar protegido en la realización de sus funciones y, por tanto, es necesaria la seguridad jurídica garantizada por el cumplimiento de los plazos para el ejercicio de facultades sancionatorias previstos en la ley, lo cierto es que el juicio político persigue el bienestar de la generalidad y la eficacia en el servicio público, que debe anteponerse a los derechos individuales.

De esta manera, nos referimos tanto a la seguridad jurídica de la sociedad como a la de los funcionarios públicos sujetos a juicio político en razón de las altas funciones que desempeñan, dado que el procedimiento de responsabilidad política tiene por objeto asegurar la óptima prestación del cargo público concedido, de tal manera que éste corresponda a los intereses de la colectividad y a la satisfacción del mandato constitucional y legal que los obliga, pudiendo concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción que corresponda, determinando con exactitud si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo, lo que explica que el legislador no haya fijado consecuencia o sanción alguna para los casos en que no se respete el plazo para el dictado de las conclusiones correspondientes, ya que es clara la necesidad de que ese tipo de procedimientos se resuelvan obligatoriamente con la emisión de la resolución que les ponga fin.

Así, por razones de seguridad jurídica es importante definir la situación jurídica de los servidores públicos sujetos a ese tipo de procedimientos, esto es, que tramitado un procedimiento de responsabilidad política, es necesario que mediante una resolución se defina o se califique su conducta como tal, ya que de no ser responsable de las conductas que se le atribuyen, ello constará expresamente en la resolución que resuelva el procedimiento de responsabilidad política, lo que resulta de suma importancia para concluir que por razones de seguridad jurídica es necesario que la autoridad emita la resolución en el procedimiento administrativo.

Por tanto, si en el precepto impugnado no se prevé una consecuencia como resultado de no emitir el dictamen de conclusiones, que corresponda

en el plazo referido en la ley, ello no resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica.

Lo anterior, dado que para el Estado, es importante definir la situación jurídica de aquellos servidores públicos a los que se les sigue un procedimiento de responsabilidad de índole política, pues mediante los mismos se pretende salvaguardar el interés de la sociedad y el cumplimiento de mandato constitucional y legal que implica un cargo como los sujetos de este tipo de responsabilidad, lo que implica que, por razones de orden público, se requiere que esos procedimientos se resuelvan con la emisión de una resolución, lo que explica que la norma no prevea consecuencia alguna en los casos en que no se respete el plazo referido.

Sin embargo, la complejidad que, en un momento dado tenga cada uno de los procedimientos de responsabilidad de esta magnitud, se traduce en que no se pueda señalar alguna consecuencia por no respetar esos plazos; pues por razones de orden público e interés social no se puede prever consecuencia o sanción alguna, como podría ser la caducidad de las facultades, porque ello implicaría que no se defina la situación jurídica del funcionario público, cuando por razones de seguridad jurídica, es importante definir.

Bajo ese contexto, la omisión de emitir el dictamen de conclusiones en la etapa de acusación dentro del plazo señalado en la ley no agota la competencia del órgano legislativo, pues sostener lo contrario, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.

Por tanto, se considera que no puede caducar la facultad de la autoridad legislativa para emitir el dictamen de conclusiones correspondientes dentro del procedimiento de juicio político, sin que ello viole el principio de seguridad jurídica, en tanto que el pronunciamiento final que debe realizar la autoridad competente dentro de los juicios de naturaleza política incoados en atención a la exigencia constitucional prevista en el precepto 109 de la Constitución Federal.

Por otra parte, el hecho de que no opere la caducidad en el procedimiento de juicio político previsto en la Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, tampoco es violatorio del artículo 17 constitucional, ya que si bien la administración de justicia se impartirá de manera pronta, completa e imparcial, también lo es que el legislador fijó el plazo de noventa días natura-

les, o en su caso ciento ochenta, para que la autoridad legislativa emita su dictamen de conclusiones en la etapa de acusación, en el procedimiento de juicio político, y si bien no se establece una consecuencia en el caso de que la autoridad emita la resolución fuera de ese plazo, ello no significa que esos principios constitucionales no se respeten, pues el legislador cumplió con el imperativo de fijar un plazo razonable para la conclusión de esos procedimientos.

La prontitud es una condición que impone al legislador el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos, pero que en todo caso respeten las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el artículo 14 constitucional; lo que no implica que en aras de una justicia pronta se afecte la seguridad jurídica del servidor público o se deje de observar el interés de la sociedad en que los procedimientos de responsabilidad culminen con una resolución que determine si se faltó o no a los imperativos que orientan el cargo asumido por el funcionario.

Lo anterior no genera la posibilidad de que la autoridad pueda ejercer sus atribuciones en cualquier momento y que con ello, se provoque inseguridad jurídica a los funcionarios públicos, en tanto que existe prevista en la legislación correspondiente –artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima– la figura de la prescripción.

En efecto, el artículo mencionado es del tenor siguiente.

"Artículo 124. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 122 de esta Constitución.

"La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y la consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 120 de esta Constitución. Cuando dichos actos u omisiones sean graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años."

Es decir, en términos de la disposición transcrita, la autoridad puede iniciar el procedimiento del juicio político dentro del periodo en que el funcionario público está en el cargo o, en su caso, un año después de terminado este, lo que evidencia que no se deja en estado de indefensión al funcionario público, puesto que, si bien no caducan las facultades de la autoridad para emitir las resoluciones correspondientes en el juicio político, lo cierto es que debe respetar los plazos señalados a efecto de instruir el juicio político, ya que al no hacerlo así, se tendría como prescrita dicha atribución.

En el caso concreto, el procedimiento de juicio político inició el diez de marzo de dos mil dieciséis, fecha en la que se imputó al servidor público una posible responsabilidad, periodo en el que se encontraba vigente el cargo para el cual fue electo, dado que el periodo de ocupación de su cargo de presidente municipal es del año dos mil quince al año dos mil dieciocho; por lo que en términos del artículo 124 de la Constitución Local, la autoridad ejerció sus atribuciones en el plazo legalmente para ello.

Por tanto, es infundado el argumento respecto a declarar la caducidad del juicio político, por las consideraciones señaladas.

Ahora bien, en el tercer y en una parte del cuarto concepto de invalidez, se aduce que la Comisión Legislativa no fundó debidamente el precepto legal aplicable al caso, ni realizó la motivación suficiente para llegar a la conclusión de que la infracción administrativa era causa de un juicio político, además de confundir los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia en los considerandos primero y segundo.

Asimismo, señala que la resolución de la Sala Regional ordenó al Congreso del Estado determinar, en libertad de sus atribuciones, el cauce legal que debía seguir la responsabilidad administrativa imputada al servidor público. Sin embargo, la Comisión de Responsabilidades confundió los términos y las vías de la responsabilidad administrativa, pues si bien cada una puede seguir su cauce, no puede tenerse como debidamente fundada la vía cuando refiere dos artículos que dan el marco de referencia para dos tipos de responsabilidades diferentes, pues una es el juicio político y otra distinta es la declaración de procedencia.

Aunado a lo anterior, manifiesta que la comisión no realizó ninguna valoración, ni fundamentó o motivó la infracción imputada al servidor público, por lo que se incumplió con las exigencias establecidas por el artículo 16 de la Constitución Federal.

También considera que el acto reclamado no vincula ni jurídica ni lógicamente los preceptos 6 y 7, fracciones III, VI, VII y VIII, de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con la conducta imputada, puesto que las autoridades responsables no precisan de qué manera la conducta imputada encuadra en el supuesto de responsabilidad política, que amerite la incoación del juicio político.

En principio, cabe señalar que el documento impugnado es aquel en el que se aprobó el dictamen de conclusiones emitido en el juicio político, por lo que el documento que contiene los motivos y fundamentos es este último.

Ahora, en esos términos, son infundados los planteamientos alegados en este medio de control constitucional; pues contrario a lo manifestado, el dictamen de conclusiones sí está debidamente fundado y motivado.

Lo anterior, debido a que en el primer considerando de dicho dictamen se manifestaron los fundamentos legales, los cuales son los artículos 3, fracción I, 5, 6, 7, fracciones IV y VI, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 35, 41 y demás aplicables, de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el diverso 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Los artículos señalados son del tenor siguiente.

"Artículo 3. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

"I. El Congreso del Estado."

"Artículo 5. En los términos del artículo 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

"El gobernador (a), los diputados, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el secretario general, el procurador general de Justicia, el sub-procurador, el tesorero general del Estado, el contralor general del Estado y los Municipales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y las leyes que de ambos emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, estatales y municipales."

"Artículo 6. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho."

"Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

"...

"IV. El ataque a la libertad de sufragio.

"VI. Cualquier infracción dolosa o de mala fe a la Constitución General de la República, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, o a las leyes que de ellas emanen cuando causen perjuicios graves a la Federación, al Estado, a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones."

"Artículo 8. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta catorce años."

## "Capítulo II.

### "Procedimiento en el juicio político.

"Artículo 9. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de sus funciones."

"Artículo 10. Corresponde al Congreso del Estado instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado fungir como jurado de sentencia."

"

"Artículo 12. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia, la cual siempre deberá ser personal, ante el Congreso del Estado, por las conductas a que se refiere el artículo 7 y por lo que toca a las personas señaladas en el párrafo segundo del artículo 5. Presentada la denuncia y ratificada que sea, se procederá al dictamen de la misma, si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido dentro de los servicios públicos a que se refiere el artícu-

lo 2, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

"Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto."

"Artículo 13. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, se le informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación, transcurridos los cuales el Congreso del Estado abrirá un término de ofrecimiento de pruebas de quince días, común a las partes. El Congreso del Estado calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes."

"Artículo 14. El Congreso del Estado abrirá un periodo de desahogo de pruebas de 30 días naturales, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que el propio Congreso del Estado estime necesarias.

"Si al concluir el plazo no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, el Congreso del Estado podrá ampliarlo hasta por otros 30 días naturales."

"Artículo 15. Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado."

"Artículo 16. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, el Congreso del Estado formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar sus conclusiones."

"Artículo 17. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones del Congreso del Estado terminarán proponiendo que no haya lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

"Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

"I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

"II. Que existe responsabilidad del encausado.

"III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de esta ley, y

"IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones concepto de acusación se procederá a los efectos legales respectivos.

"De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos."

"Artículo 18. Una vez emitidas las conclusiones, el Congreso del Estado los (sic) notificará al servidor público, citándolo para que comparezca un día y hora determinado, lo que de no hacerlo se le dará por notificado. ..."

"Artículo 35. El Congreso del Estado no podrá erigirse en órgano de acusación, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados. ..."

"Artículo 41. Las declaraciones o resoluciones aprobadas por el Congreso del Estado con apego a esta ley, se comunicarán al Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, para los efectos legales a que haya lugar."

"Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

"Artículo 101. Para conocer sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, a que se refiere el capítulo único del título XI de la Constitución, en materia de juicio político, el Congreso deber (sic) erigirse previamente en jurado de acusación, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

De la transcripción anterior se advierte que dichos artículos regulan el procedimiento y etapas del juicio político, lo que denota que no es verdad, como se expone en la controversia constitucional, que se hayan citado los artículos

relativos al juicio de declaración de procedencia, por lo que debe concluirse que el dictamen impugnado está debidamente fundado.

Asimismo, por lo que hace a la motivación, debe decirse, de igual manera, que no le asiste la razón al Municipio actor, ello dado a que en el documento impugnado se relataron los antecedentes del asunto, los hechos que le fueron imputados al presidente municipal, las pruebas y los motivos por los que se tuvo acreditada la conducta a sancionar; es decir, si bien la Comisión de Responsabilidades y el Pleno del Congreso Local citaron los argumentos de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también lo es que explicaron los motivos por los cuales era procedente el juicio político; asimismo, que la conducta de actos de proselitismo ya había sido probada ante la autoridad correspondiente, de ahí que sea infundado lo alegado por el Municipio actor.

Finalmente, por lo que hace al argumento de que el acto reclamado no vincula ni jurídica ni lógicamente los preceptos 6 y 7, fracciones III, VI, VII y VIII, de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con la conducta imputada, puesto que las autoridades responsables no precisan de qué manera la conducta imputada encuadra en el supuesto de responsabilidad política que amerite la incoación del juicio político, es infundado, toda vez que sí se expusieron los motivos y fundamentos que le dan cabida a la apertura de un juicio político, a saber, en las páginas dieciocho y veinticinco del dictamen impugnado.<sup>19</sup>

Lo anterior, ya que en síntesis, se señaló que *"... los actos acreditados, encuadran en las fracciones I, IV y VI del artículo 7 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues al utilizar su representación y el cargo que ocupa necesariamente además de violar las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas, comete un ataque a las instituciones democráticas, la libertad de sufragio y transgrede de manera dolosa o de mala fe la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y las leyes que de ellas emanen cuando causen perjuicios graves a la Federación, al Estado o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, razón que justifica el hecho de que para dar cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea procedente la vía de juicio político, atendiendo lo que señalan al respecto los artículos 119, 122 y 126 de la Constitución Local en relación con los artículos 2, 3, 5, 6 y demás relativos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos ..."* por lo que es inconcuso que sí se

---

<sup>19</sup> Foja 857 del toca.

relacionaron los actos imputados con los artículos que regulan el juicio político, por lo que es infundado el concepto de invalidez aducido.

Por tanto, al resultar infundados los argumentos hechos valer en este medio de control constitucional, lo procedente es declarar infundada esta controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Cuauhtémoc del Estado de Colima.

SEGUNDO.—Son infundados los planteamientos del Municipio de Cuauhtémoc, en el Estado de Colima, en los términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Margarita Beatriz Luna Ramos. Emiten su voto en contra y formularán voto de minoría los Ministros Javier Laynez Potisek y presidente Eduardo Medina Mora I. 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.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 84/2001 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 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 31 de octubre de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

